

**EL PAISAJE Y LA PROPIEDAD AGRARIA.  
REFERENCIAS A SU CONFIGURACIÓN JURÍDICA  
EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA**

Mikel M. KARRERA EGIALDE

<b>1. Introducción</b> .....	1
<b>2. El paisaje como objeto</b> .....	3
2.1. <i>Su delimitación</i> .....	3
2.2. <i>Las características del paisaje</i> .....	5
2.3. <i>El tratamiento de los elementos paisajísticos de un territorio</i> .....	6
2.4. <i>El uso del paisaje</i> .....	7
<b>3. El paisaje como objeto de interés necesitado de protección</b> .....	8
3.1. <i>El derecho al paisaje</i> .....	8
3.2. <i>El Convenio Europeo del Paisaje</i> .....	8
<b>4. La custodia jurídica del paisaje</b> .....	11
<b>5. La normativa tutelar básica del paisaje en las disposiciones sobre desarrollo rural</b> .....	13
5.1. <i>Normativa europea</i> .....	14
5.2. <i>Normativa estatal</i> .....	17
<b>6. El paisaje en la normativa autonómica vasca</b> .....	20
6.1. <i>Normativa autonómica general</i> .....	21
6.2. <i>Normativa foral de los Territorios Históricos</i> .....	24
<b>7. El paisaje y la propiedad agraria</b> .....	25
7.1. <i>La función social de la propiedad</i> .....	27
7.2. <i>La delimitación del objeto</i> .....	33
7.3. <i>Las limitaciones del derecho de propiedad: la limitación paisajística</i> .....	40
<b>8. Últimas consideraciones: algunas propuestas de avance</b> .....	47
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	50

## 1. Introducción

El debate social sobre el paisaje aparece en los últimos años, incitado principalmente por la preocupación que sobre las cuestiones medioambientales se libra en la sociedad, y vinculado generalmente a las prácticas de intervención territorial. Especial importancia, en este rescatado tema de discusión, ha representado la incidencia social que han alcanzado las masivas actuaciones urbanísticas, las grandes infraestructuras de comunicaciones e incluso los graves casos de contaminación accidental.

Los análisis doctrinales estiman que el modo de precisar el concepto de medio ambiente del cual debe arrancar el debate sobre la trascendencia del paisaje es atender a los elementos que lo integran. Estos elementos se clasifican básicamente en dos grandes bloques: por un lado, los que integran el medio ambiente físico, y, por otro, los que integran el medio ambiente cultural. Entre los elementos del primer grupo se incluyen los recursos vegetales, pecuarios,

hidrológicos y minerales, principalmente; y como elementos del segundo bloque aparecen las construcciones urbanísticas, los monumentos y, en general, las infraestructuras. La peculiaridad de todos estos elementos es su capacidad para modificar el paisaje natural, y crear un paisaje propio capaz de reflejar los hábitos y las relaciones culturales de la sociedad que habita el territorio.

Sin embargo, esta realidad del paisaje y su estudio en la perspectiva de su consideración por parte del ordenamiento jurídico no ha merecido la atención doctrinal de los juristas principalmente por dos factores: (a) por haberse estimado que el paisaje es una cuestión accesoria de la problemática principal que se desarrolla en torno al concepto de medio ambiente; (b) como consecuencia de esa valoración marginal, por carecer de una normativa específica de la que sí han sido merecedores otros elementos integrantes del medio ambiente como son el agua, el aire, la fauna, la flora, los residuos, el ruido, etcétera.

Para abordar el tema del paisaje desde la perspectiva jurídica y, en particular, desde la esfera privada del Derecho sobre el ámbito rural del espacio territorial, hay que identificar, previamente, el elemento u objeto de estudio y su definición jurídica diferenciada, y luego detectar, a lo ancho de la dispersa regulación, los principios que explican su función y la conveniencia de su inserción en los mecanismos jurídicos que encauzan las relaciones de los particulares con su entorno social.

Para la propia determinación del elemento a analizar, es preciso, en primer lugar, acotar el significado del paisaje. Es decir, definir el valor o interés que tenga luego relevancia para el Derecho mediante un tratamiento jurídico particular. Obviamente, en la relación entre Derecho y paisaje, existe una vinculación de doble sentido porque el paisaje puede presentarse como consecuencia del Derecho y, al mismo tiempo, el Derecho practicado puede hundir sus raíces en el entorno y estar condicionado por el paisaje natural existente. En esa relación bidireccional, el paisaje es la manifestación del orden jurídico territorial existente y la mejor muestra de lo que puede devenir.

En todo caso, para someterse a cualquier tratamiento jurídico, el paisaje debe ser objetivado y diferenciado; y debe constituir un interés relevante *per se* para el Derecho, con independencia del valor que posteriormente se le atribuya como criterio delimitador de facultades y deberes de los titulares de los recursos naturales.

La presencia del factor paisajístico en los textos normativos, tanto en el tratamiento legislativo propiamente como en el tratamiento administrativo, se manifiesta en su incorporación progresiva en los instrumentos de

planificación y ordenación territorial por haberse estimado que ocuparse adecuadamente de él corresponde a los organismos encargados de desarrollar la función pública. La ordenación territorial es una función pública y el paisaje, como elemento de la ordenación, recaba la atención de los agentes públicos por su creciente valor ambiental, económico, social y cultural. Sin embargo, no puede soslayarse su trascendencia desde la perspectiva de los intereses particulares de los ciudadanos y de las entidades privadas como factor que condicione tanto la actividad e iniciativa privada como el propio régimen jurídico de las cosas susceptibles de apropiación. Es así que el tratamiento del paisaje es uno de los diversos problemas que surgen en torno al derecho de propiedad.

En este sentido, es paradigmático que incluso en las nuevas urbanizaciones periféricas se establezca un régimen de limitaciones propio y voluntario entre los particulares como opción para mantener un nivel de protección del paisaje; un régimen garantizado por normativa propia de Derecho privado, distinto al suministrado por la normativa urbanística territorial y municipal.

## **2. El paisaje como objeto**

### *2.1. Su delimitación*

No existe una noción jurídica de paisaje ni tampoco se ha conseguido consolidar su definición y delimitación. Por ello, el jurista, por el momento, debe recurrir al concepto general de paisaje que ofrecen los diccionarios e intentar acercarse a los que ofrecen otras disciplinas como la geografía, el urbanismo o las bellas artes.

El término paisaje proviene de la palabra latina *pagus* (país). Partiendo de esa acepción, la definición del Diccionario de la Real Academia considera el paisaje como un pedazo o trozo de país más o menos extenso, un terreno o espacio físico visto desde un sitio y en el cual se fija la atención artística. Luego, cada disciplina -geografía, ecología, bellas artes- elabora un concepto técnico propio atendiendo a las características significativas para su tratamiento científico o artístico. Desde la amplia significación gramatical del concepto de paisaje y en vista de los diferentes sentidos técnicos que puede tener, es innegable que se trata de una realidad compleja abordable con diferentes métodos de análisis.

En cualquier caso, la definición del paisaje requiere determinar un conjunto de elementos naturales, definidos por factores topográficos y climatológicos, y otros artificiales, definidos por factores de intervención humana. En definitiva, el paisaje es una realidad ecológica y, al mismo tiempo, una realidad

cultural porque presenta un aspecto objetivo determinado por las características del territorio y un aspecto subjetivo representado por la percepción individual y social de los habitantes:

(a) La realidad ecológica del paisaje. La base del paisaje se encuentra, originariamente, en la naturaleza y en los recursos naturales. Por tanto, se constituye por los elementos naturales básicos de: extensión de tierra -el relieve y el tipo de suelo-, masa de agua y atmósfera, en las cuales se desarrollan la vegetación -herbácea, arbustiva y arbórea- y la fauna -silvestre o pecuaria-. En esa realidad natural aparecen integrados distintos tipos de elementos introducidos por el ser humano como agentes estéticos del contorno físico del territorio: arquitectónicos -núcleos de población, edificación diseminada, infraestructuras-, de seguridad -cortafuegos, torres de vigilancia-, de explotación -terrazas, mosaico, contención de tierras- e incluso de carácter jurídico -deslindes, cerramientos y servidumbres-.

(b) La realidad cultural del paisaje. Los originarios ecosistemas naturales sufren la influencia de la recreación humana que altera la naturaleza en una tarea de generaciones de personas que utilizan los recursos naturales del territorio. Esta intervención humana es origen de tradiciones y componentes culturales de diversa índole pero, básicamente, de carácter económico, jurídico y artístico. El paisaje pasa a ser receptor de esa actividad cultural del ser humano pero, al mismo tiempo, fuente de instituciones y prácticas económicas, jurídicas y artísticas que persiguen el bienestar de la organización social asentada en el territorio de referencia. De este modo, el paisaje se convierte en una manifestación de la expresión y testimonio sustancial y esencial de un territorio vivo; la memoria del tránsito de generaciones anteriores y la huella del modo de vida y de las tradiciones artesanales, agrarias e industriales transmitidas.

En definitiva, el paisaje natural de un territorio es una creación social y cultural que forma parte del patrimonio de identidad de la sociedad asentada en ese territorio y que se asocia a la memoria colectiva sobre la cultura y los símbolos de las gentes que han poblado el territorio. Parece claro que las personas establecen lazos emotivos con los lugares que son o han sido su residencia territorial y que esta identificación se convierte en un valor cultural y simbólico que confiere a la persona y a su comunidad cierta caracterización y seguridad diferenciada.

En la determinación de ese conjunto de valores estéticos y culturales la actividad agraria tiene una especial importancia cuantitativa, es decir, de extensión y afección territorial; si embargo cualitativamente la agresión a la naturaleza en su mayor parte deriva de las obras de urbanización y de infraestructuras. En ese sentido, siempre es oportuno estudiar, diseñar y

decidir la política relativa a la actividad agraria y su manutención como precursora, incluso anterior a la actividad urbanizadora, de la modelación del paisaje.

## *2.2. Las características del paisaje*

Las consideraciones anteriores llevan a concretar que, en un plano aséptico, el paisaje aparezca como el ambiente externo directamente percibido; y, en un plano emocional, como el símbolo que conmueve y estimula la afectividad de las personas. Además, es meridiano que el paisaje no es un elemento aislado, ni una suma de elementos, sino que es una globalidad de elementos tamizados y observados desde un prisma compuesto de valores estéticos. De esos elementos puede desglosarse que, al mismo tiempo, el paisaje presenta una dimensión espacial y temporal. De este modo, es sencillo percibir: (a) la dificultad de la valoración estética con principios puramente subjetivos, al igual que cualquier otra valoración estética como puedan ser las obras de arte; y (b) la inexistencia de unos valores innatos del paisaje e inamovibles en el curso de la historia.

En todo caso, tratando de individualizar y destacar los diversos aspectos que aparecen en esa compleja y flexible realidad, puede afirmarse que el paisaje presenta carácter:

(a) Visual y auditivo: principalmente es perceptible por la vista como instrumento o medio para ver y, complementariamente, también por el oído.

(b) Complejo: está constituido por una amplia variedad de diversos elementos combinados y enlazados.

(c) Evolutivo o dinámico, es decir, variable en el tiempo. Precisamente, lo característico de la sociedad actual es la vertiginosa dinámica de cambio que sufre el paisaje.

(d) Humano en los territorios completamente colonizados como resultado de las tareas desarrolladas sobre el medio por sucesivas generaciones humanas. Las actividades humanas, tanto agrarias y urbanísticas como de infraestructuras, confeccionan el vestido visual de la tierra de tal modo que la persona y los grupos humanos no pueden ser rehenes de un paisaje, sino que son titulares de una libertad de decisión que, lógicamente, genera también responsabilidades frente a la sociedad en su conjunto y frente a las futuras generaciones.

(e) Subjetivo en el sentido de que el paisaje no es sólo la descripción de un territorio sino su interiorización por la persona -contenido humano del continente geográfico-. El soporte del paisaje presenta elementos en una relación armónica de interdependencia -relación horizontal de convivencia- y no de subordinación -relación vertical de preferencia- que son estimados y

evocados por la persona. Desde este componente subjetivo, resulta difícil valorar las actuaciones que constituyen verdaderas agresiones al paisaje - abandono de campos, especialización agraria, invernaderos, monocultivos, concentraciones parcelarias-, y decidir los elementos esenciales que manifiestan un equilibrio paisajístico para, después, aceptar o restringir las actuaciones humanas sobre el medio.

(f) Cultural: la apreciación del paisaje es, básicamente, una cuestión cultural, a pesar de que pueda encontrarse algún aspecto instintivo en la valoración de los paisajes. La memoria individual y colectiva se transmite principalmente como tradición, aunque la seguridad de lo conocido y lo próximo acerca más la valoración del paisaje a los instintos primarios de los seres humanos. En el proceso dinámico del paisaje, siempre existe la posibilidad de la rectificación cultural pero que, en todo caso, debe provenir de la voluntad social formada y basada en conocimientos reales y actuaciones suficientemente meditadas.

(g) Funcional: el paisaje responde a una función de interés general para la sociedad como elemento cultural de identidad e incluso como propio recurso natural en cuanto cumple una función de indicador ambiental y social.

### *2.3. El tratamiento de los elementos paisajísticos de un territorio*

En todos los casos, el paisaje presenta un aspecto cualitativo general de representación de territorio, con independencia de que ese aspecto cualitativo aparezca acentuado en espacios singulares del territorio. Sin embargo, mayoritariamente se considera el tratamiento del paisaje como una cualidad secundaria de la realidad, una suntuosidad derivada del progreso económico y del estado del bienestar. Lógicamente, la preferencia de tratamiento que requieren los recursos básicos -agua, aire, tierra-, y los desechos originados – residuos- no puede esquivarse en aras a atender la realidad paisajística. Sin soslayar el carácter del paisaje como muestra de la cultura territorial, su tratamiento social y jurídico depende del desarrollo cultural y de la capacidad técnica de la sociedad.

En ese sentido, ciertos territorios tienen claramente definido su tipo de paisaje tradicional, heredado de las generaciones precedentes. Un claro caso paradigmático es el de las zonas vitivinícolas donde, indudablemente, el viñedo y el vino constituyen el icono del paisaje y el distintivo del modo de vida de la sociedad asentada en esas tierras. En cambio, en los territorios de indeterminación paisajística, el horizonte natural puede quedar sometido enteramente a consideraciones de muy diversa índole y que, por decisiones coyunturales, pueden llegar a determinar el devenir del futuro paisaje del territorio.

#### 2.4. *El uso del paisaje*

Definido el paisaje del territorio como un recurso natural y cultural que es objeto de planificación por los poderes públicos y de uso por los particulares, se presenta como un recurso que es susceptible de utilización por distintos sectores económicos. Actualmente, la mirada consumista del paisaje la convierte en producto cultural al servicio de distintos mercados como la publicidad, el turismo, la moda, y otros, que ponen de relieve la importancia del reconocimiento de la calidad paisajística del territorio.

(a) La actividad publicitaria. La publicidad de los productos, principalmente alimentarios y turísticos, recurre al protagonismo de las panorámicas paisajísticas. Con ello, se persigue la pretensión de vincular la armonía del paisaje y el producto ofrecido; y favorecer la acción turística en ciertas zonas que, encuentran en tal actividad, una fuente importante de recursos económicos que garantizan la colonización del territorio y la propia conservación del paisaje.

(b) La actividad turística. El paisaje constituye un valor, parejo al histórico o artístico, que cotiza en el mercado turístico. Se constituye en una materia prima y riqueza capitalizable capaz de generar beneficios económicos. En la actualidad, los turistas, en el sentido amplio de la palabra, acuden al medio rural para disfrutar los elementos sensoriales que brinda el paisaje, junto con otros elementos, no cabe duda, como la gastronomía, las tradiciones o la arquitectura. A raíz de ello, se origina una actividad alternativa que el paisano aprovecha para generar puestos de trabajo y recursos económicos. Este nuevo lugar de estancia turística precisa, lógicamente, de inversiones que deben dirigirse, no solamente al mero alojamiento y servicio terciario, sino también al cuidado, entre los diversos elementos del entorno, de la recreación paisajística y del medio ambiente.

(c) La localización de empresas. Las empresas, mayoritariamente de sectores tecnológicos avanzados, dirigidos por ejecutivos altamente cualificados y bien remunerados, comienzan a incluir, para elegir regiones de ubicación de sus empresas -plantas, instalaciones, oficinas-, además de los clásicos factores de localización -mano de obra cualificada, costes salariales, infraestructuras-, otros factores denominados blandos entre los que se incluyen la calidad de vida, las posibilidades recreativas de cultura y ocio, el medio ambiente y el paisaje. Son factores que inciden, no sólo en la propia actividad de los recursos humanos, sino también en la buena imagen corporativa de la empresa. Por ello, los polígonos industriales y parques empresariales deben tener en cuenta esos factores blandos.

(d) Las residencias y complejos turísticos para clases sociales pudientes también atienden sustancialmente al factor paisajístico para su ubicación.

### **3. El paisaje como objeto de interés necesitado de protección**

#### *3.1. El derecho al paisaje*

El paisaje presenta, en la percepción general de las cosas por los ciudadanos, una connotación de inestabilidad y fragilidad. Ese sentimiento se acentúa en las comparaciones realizadas entre la estructura urbana e industrial y la rural del entorno, principalmente por el progresivo avance de la colonización urbanística sobre el territorio y de sus infraestructuras -carreteras, ferrocarriles, canales, antenas de comunicación, molinos eólicos-. En todo caso, las transformaciones operadas en las estructuras agrarias pueden incidir también sustancialmente sobre el paisaje; tal es el caso de los regadíos, las concentraciones parcelarias, los caminos rurales y forestales, la especialización de cultivos, los bosques, etcétera.

Por ello, los ciudadanos, principalmente al albur de la tutela medio ambiental, han tomado conciencia de la necesidad de implicarse en la defensa del paisaje. Como respuesta a esta demanda, las autoridades públicas han comenzado a asumir responsabilidades en el mantenimiento y mejora de los paisajes, y ofrecer un tratamiento específico mediante los diversos instrumentos de actuación que inciden en la configuración territorial.

Entre estos mecanismos de acción pública deben destacarse las técnicas de defensa y gestión del paisaje, es decir, el conjunto de medidas estratégicas y decisiones que tienen por objetivo reconocer el valor del paisaje y su conservación, y fomentar el potencial paisajístico. Medidas que aparecen tanto en el diseño de políticas urbanísticas, agrícolas e hidráulicas, como en su aplicación por los constructores y los agricultores. De hecho, cuantitativamente, los agentes agrarios se muestran como los principales diseñadores y delineantes del paisaje; en el ámbito social es usual calificarlos de verdaderos jardineros del territorio.

Dentro de esta coyuntura, el paisaje aparece como criterio para (a) la ordenación del territorio, (b) valorar la calidad de vida y (c) determinar los indicadores ambientales.

#### *3.2. El Convenio Europeo del Paisaje*

La aspiración de la persona a vivir en un medio saludable y digno ha generado y profundizado en ideas que, paulatinamente, van cristalizándose en el marco positivo del orden internacional. El Consejo de Europa decidió en marzo de 1994 “elaborar una convención marco sobre la gestión y la protección del paisaje natural y cultural de toda Europa”<sup>1</sup>. Como resultado de esas propuestas, promulgó el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa (STCE nº 176) que fue puesta a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa y de la Unión Europea el 20 de octubre de 2000 en Florencia (Toscana italiana)<sup>2</sup>. Esta Convención constituye la primera base para la construcción de los derechos sobre el paisaje y su eventual titularidad.

La Convención, en su pretensión de delimitar el paisaje como objeto de derecho, ofrece la siguiente definición: *cualquier parte del territorio tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones*<sup>3</sup>. De esta enunciación pueden extraerse las siguientes consideraciones:

(a) El paisaje forma parte del entorno en que vive la persona y, por tanto, es un factor de su calidad de vida. En este sentido, el paisaje es un hecho objetivo incuestionable que puede someterse, como cualquier realidad, a normas de administración.

(b) Sin embargo, su determinación depende de la percepción del grupo humano, no sólo del que vive en ese territorio, sino también de los que la visitan.

(c) En esa determinación deben aquilatarse los diversos factores de carácter natural y humano, y sus interrelaciones.

Ciertamente, la tarea de delimitar un derecho subjetivo al paisaje como relación jurídica entre un sujeto titular y otro obligado y con un contenido justiciable es, ciertamente, dificultosa. Con esta norma positiva se pretende otorgar al paisaje el carácter de hecho comprensible para, luego, sujetarlo a la intervención y al control de los poderes públicos. En todo caso, desde la perspectiva jurídica, es una definición situada entre los conceptos jurídicamente indeterminados o flexibles. El concepto de paisaje es (a) jurídico porque se recoge en textos de Derecho positivo y tiene relevancia jurídica; e

---

<sup>1</sup> Resolución 256 (1994) de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en la III Conferencia de regiones Mediterráneas de Taormina (Sicilia italiana).

<sup>2</sup> Sobre este Convenio *vid.* Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE (2000): *Anuario Derecho Internacional*, vol. 16, nº 16, pp. 393-406. El texto de este Tratado se transcribe en el Anexo.

<sup>3</sup> Previamente, la Carta del Paisaje Mediterráneo o Carta de Sevilla elaborada en 1992 bajo el auspicio del Consejo de Europa por las regiones de Andalucía, Languedoc-Roussillon y Toscana, con la colaboración previa de Véneto, ofreció la siguiente definición de paisaje: *manifestación formal de la relación sensible de los individuos y las sociedades en el espacio y en el tiempo con un territorio más o menos modelado por los factores sociales, económicos y culturales. El paisaje es así el resultado de la combinación de los aspectos naturales, históricos, funcionales y culturales.*

(b) indeterminado porque las normas positivas que recogen el concepto no llegan a definirlo ni es posible hallar su significado en ninguna rama jurídica. Se trata de un concepto general que necesariamente tiene que incluir términos universales en su delimitación. Por tanto, como todo concepto jurídico indeterminado, el concepto de paisaje es susceptible de múltiples acepciones e interpretaciones que generan una casuística considerable, lo que dificulta la definición del paisaje como criterio general traducible técnica y objetivamente obviando la valoración subjetiva de cada caso y de sus circunstancias espaciales y temporales.

Otra cosa es considerar el paisaje como un bien jurídicamente susceptible de protección, en atención al interés público, dentro de las normativas sectoriales que actúan sobre el territorio.

En todo caso, este Convenio Europeo del Paisaje constituye el primer instrumento jurídico internacional europeo que pretende ofrecer un tratamiento particular y directo a la realidad del paisaje como patrimonio común de las comunidades sociales, sean locales, regionales, estatales o europeas. Con independencia del alcance y efectividad real de las disposiciones consensuadas mediante convención, esta herramienta jurídica debería ser el punto de arranque de una evolución normativa posterior que llegue a encauzar la evolución dinámica del propio objeto, es decir, del paisaje, y los valores e intereses, tanto sociales como personales, que el paisaje ofrece a la comunidad asentada en un territorio.

El Convenio viene a objetivar y acotar el paisaje para su posterior tratamiento. Para ello, arranca de la condición territorial del paisaje para vincularlo, luego, a su componente perceptivo y a sus aspectos naturales y causales. Una vez reconocida la contribución del paisaje a la calidad de vida de los ciudadanos por la estrecha relación de las personas con su lugar de residencia, el Convenio pretende establecer parámetros que los poderes públicos tomen en consideración en sus políticas y medidas destinadas a proteger y gestionar los paisajes de los territorios sobre los que tienen competencia.

Entre los parámetros establecidos, es importante destacar la extensión que se otorga a la noción de paisaje para abarcar todo tipo de espacios naturales, rurales, urbanos y periurbanos, tanto en la dimensión natural de sus elementos como en el aspecto cultural y artificial que presentan. En cualquier caso, ello no significa que las decisiones a adoptar sobre el paisaje no deban particularizarse sobre cada elemento en atención a sus propias peculiaridades. Necesariamente, las medidas patrocinadas tienen que diversificarse en respuesta a las distintas coyunturas geográficas, sociales y culturales presentes en cada ámbito territorial de actuación.

Naturalmente, el Convenio Europeo del Paisaje deja en manos de las partes firmantes la opción de elegir el modo de insertar en los ordenamientos internos los mecanismos jurídicos más adecuados para lograr los objetivos marcados. En este aspecto, se reconoce el principio de subsidiariedad a favor de los poderes públicos más cercanos a los ciudadanos.

En la puesta en marcha de la Convención en España, los Ministerios de Medio Ambiente y Educación, Cultura y Deporte trabajan conjuntamente para extender esta iniciativa a otras áreas competenciales y al ámbito espacial nacional, específicamente, desde la Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

Si bien el Estado español firma el Convenio en la citada fecha de 20 de octubre de 2000, aún queda pendiente su ratificación parlamentaria. En cualquier caso, el Convenio está en vigor, por la ratificación de diez países, desde el 1 de marzo de 2004.

#### **4. La custodia jurídica del paisaje**

Desde la superación de la idea de si es o no posible establecer un marco específico de política del paisaje y mientras se consolida la entrada en vigor y la normativa de este marco jurídico específico de tratamiento del paisaje, debe atenderse principalmente a las numerosas disposiciones de Derecho interno de carácter sectorial que toman en consideración el paisaje en diversos marcos de decisión y actuación normativa.

En el Derecho extranjero existen experiencias en las que el paisaje es objeto de políticas específicas; tal es el caso de Francia, Suiza, Holanda o Gran Bretaña. No sucede así dentro del territorio español donde el tratamiento jurídico del paisaje: *(a)* carece de un concepto; *(b)* presenta una regulación de escaso contenido; y *(c)* aparece vinculada e inserta en distintas y variadas políticas sectoriales. Estas principales políticas sectoriales se aglutinan en torno al urbanismo y la ordenación del territorio, el medio ambiente y el desarrollo rural; destacan asimismo las referidas a la conservación de la naturaleza y del patrimonio histórico-cultural. Se trata de normativa especial que incide en el territorio, en la que se menciona habitualmente al paisaje pero sin definir ni ofrecer un tratamiento normativo unitario y específico. Además, se plantea la cuestión añadida de que el tratamiento del paisaje aparece afectado por la dispersión de las competencias, principalmente de medio ambiente y cultura, entre las múltiples administraciones públicas estatales, autonómicas, municipales y forales.

En cualquier caso, de la regulación de esos sectores, se desprende una concepción proteccionista y naturalista del paisaje, principalmente vinculado a espacios muy relevantes y cualificados. El concepto naturalista o medioambiental prima por razones de facilidad en su demarcación y protección: contar vegetales y animales para protegerlos (hacer catálogos), y establecer áreas de espacios protegidos y controlar las actividades (hacer inventarios). Sin embargo, el paisaje responde a otros factores de mayor calado y profundidad de influjo, y uno de estos factores primordiales es el régimen de propiedad de los bienes inmuebles, principalmente el estatuto jurídico del suelo en general y de la tierra agraria en particular.

En la legislación española preconstitucional se identificó la tutela del paisaje con la del medio ambiente (*vid.* RETORTILLO: 1973). Ciertamente, la Ley del Suelo de 1956, al diseñar e instaurar el nuevo sistema de planeamiento, incorpora la preocupación por las cuestiones del medio ambiente pero solamente mediante la protección del paisaje; es decir, el paisaje aparece como el primer elemento estimable de protección dentro de la actividad planificadora del territorio<sup>4</sup>.

La evolución posterior ratifica la presencia del paisaje como elemento particular necesitado de protección, pero diferenciado del medio ambiente. La Constitución diferencia ambos bienes jurídicos desde el momento en que la defensa del medio ambiente cuenta con una referencia expresa en su artículo 45.1. Concretamente, el medio ambiente se refiere a la protección de los sistemas vitales básicos y los procesos biológicos fundamentales, sin tener en cuenta los referentes estéticos que constituyen la esencia propia del paisaje de un territorio<sup>5</sup>. En todo caso, en esa referencia deben encuadrarse sus distintas manifestaciones, fundamentalmente la del paisaje.

---

<sup>4</sup> Específicamente, el artículo 8 e), para los planes provinciales, establece las normas urbanísticas para la defensa de las comunicaciones, de la naturaleza del paisaje, del medio rural y del patrimonio artístico de las poblaciones; por su parte, los artículos 14 y 15, para los planes especiales, recogen contenidos relacionados con la defensa del paisaje y de las bellezas naturales; por último, el artículo 60 de la Ley indica que *las construcciones de toda clase en terrenos urbanos habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieren situadas*; y en su apartado c) dispone que *en las carreteras y caminos de trayecto pintoresco no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios o de sus muros y cierres limiten excesivamente el campo visual para contemplar las bellezas del paisaje natural o rompa su armonía*. Posteriormente, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, en su artículo 182.3, señala que los propietarios de bienes incluidos en los catálogos a que se refiere el artículo 25 (monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que sean objeto de protección en virtud de un Plan, del que el catálogo constituye un documento complementario) podrán recabar, para conservarlos, la cooperación de los Ayuntamientos y Diputaciones, que la prestarán en condiciones adecuadas.

<sup>5</sup> La Convención del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por daños causados al medio ambiente como consecuencia del ejercicio de actividades peligrosas para el medio ambiente señala que éste comprende *los recursos naturales abióticos y bióticos, como el aire, el agua,*

La propia sustantividad diferenciada del paisaje se reafirma en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, cuyo artículo 17 identifica el paisaje con el concepto de entorno: *en la tramitación del expediente de declaración como Bien de Interés Cultural de un Conjunto Histórico deberán considerarse sus relaciones con el área territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno.*

Según se ha señalado, el ordenamiento no recoge una noción jurídica de paisaje. Pero es que, además, la regulación positiva utiliza el término con distintas acepciones: ya sea concepto general, ya sea paisaje preservado. Señala MARTÍNEZ NIETO (1993: 399) que, a efectos jurídicos, la noción de paisaje aparece en la legislación sobre la base de dos acepciones diversas: (a) como relieve físico preexistente o estructura de un espacio físico, sea natural, urbano, rural o industrial, sin especiales valores merecedores de protección y, por tanto, alterable por la actividad humana aunque limitada por un deber de no contribuir a desfigurar y degradar el paisaje; y (b) como ámbito protegido jurídicamente por sus singulares características estéticas que pueden ser, bien de tipo natural -fragilidad, belleza, rareza- o bien de tipo cultural -conjuntos histórico-artísticos-. Este paisaje protegido recibe, en suma, la consideración de bien jurídico merecedor de medidas de preservación, restauración e integración de las actuaciones que la afecten.

Otra cuestión distinta, merecedora de estudio y debate, es la configuración del paisaje como:

(a) Derecho subjetivo del individuo, integrado entre los relacionados con el ambiente. En ese caso, la acción de protección sólo puede ejercitarse tras la demostración del daño causado por un acto lesivo (derivado de relaciones de vecindad, abuso de derecho, responsabilidad extracontractual).

(b) Bien público ambiental y, como tal, susceptible de que cualquier ciudadano puede instar la cesación del daño causado en base a la jurisprudencia sobre intereses difusos y colectivos (REBOLLO: 1976).

## **5. La normativa tutelar básica del paisaje en las disposiciones sobre desarrollo rural**

Una vez decidida la necesidad de proteger y tutelar el paisaje, debe iniciarse la reflexión dirigida a aseverar la intervención sobre el paisaje y, luego, a promocionar la calidad paisajística del territorio.

---

*el sol, la flora y la fauna y la interacción de esos mismos factores, y los bienes que componen la herencia cultural y los aspectos característicos del paisaje.*

El medio rural, como espacio enfrentado al medio urbano, ha sido objeto de medidas de organización para afrontar los constantes cambios sociales y económicos. En ese sentido, ha sido afectado, en el plano físico, por núcleos de población y de carácter residencial y por infraestructuras cada vez más colosales; y, en el plano funcional, por nuevos usos recreativos y por nuevas actividades agrarias. En ese amplio marco, la conservación de la naturaleza en general y de los recursos paisajísticos en particular es especialmente destacada para justificar la planificación del medio rural. Además, se trata de un objetivo que debe enlazarse y articularse, siguiendo las directrices agrarias europeas, con la producción agraria en el sentido de constituir una limitación intrínseca que los productores deben respetar.

Detectada la necesidad de abordar el tratamiento del paisaje, la oportunidad de hacerlo por los cauces jurídicos es una decisión de política legislativa. En ese sentido, de algún modo, el uso de instrumentos jurídicos de actuación está ya presente en el ordenamiento positivo, aunque no aparezca formalizada sistemáticamente.

En el marco vigente, han merecido la consideración de paisaje y se han visto beneficiados por un régimen de protección jurídica para su conservación, aquellos territorios de características naturales, culturales y estéticas excepcionales y homogéneas dignas de protección específica. Y, precisamente, es en la ordenación del suelo no urbanizable donde el paisaje puede prestar un especial servicio porque puede constituirse en concepto que ayude a revelar y encauzar las directrices ordenadoras de la transformación desde un elemento positivo y efectivo. Puede convertirse en un criterio de referencia importante para delimitar la planificación y los elementos estructurales del territorio rural.

En este sentido, y antes de abordar la normativa propiamente autonómica del País Vasco, conviene cuanto menos referir las principales disposiciones de los ámbitos superiores que marcan directrices importantes para el posterior encauzamiento de las medidas paisajísticas.

### *5.1. Normativa europea*

Conviene recordar que la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea tiene una doble finalidad: por un lado, abastecer a la sociedad de productos alimenticios adecuados, y, por otro lado, garantizar a los agricultores un nivel de vida equiparable al resto de miembros de la sociedad. Para ello, persigue dos objetivos: (a) la modernización de las explotaciones; y (b) la organización del mercado de diversos productos. Cada objetivo presenta su propio frente de actuación que se corresponde con uno de los dos sectores

que integran el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

En la Resolución de 1 de febrero de 1993 (DOCE C 138 de 17 de mayo de 1993), se establece, entre sus considerandos iniciales, la necesidad de que la Comunidad adopte de pleno derecho el Convenio sobre la Biodiversidad adoptado en el marco de la Cumbre de Río de junio de 1992. Este hecho se producirá con una Decisión comunitaria de 23 de octubre de 1993 (DOCE L 309 de 13 de diciembre de 1993). Este convenio pasa a engrosar la política comunitaria de protección de la naturaleza y de la biodiversidad tendente a configurar un modelo integral de gestión del espacio físico natural. Asimismo, en el capítulo 2 de esa primera parte se presenta la conservación de la naturaleza y de los paisajes como uno de los elementos del concepto de Desarrollo Sostenible. De este modo, la protección de la naturaleza y la diversidad biológica que debe realizarse a gran escala, las administraciones nacionales, regionales y locales, las empresas y los propietarios de terrenos deben conservar y aumentar la belleza natural de sus paisajes. Los Estados miembros, cuando lo consideren necesario, podrán en el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio y de desarrollo, mejorar la coherencia de la red ecológica Natura 2000 mediante el fomento de la gestión de los elementos del paisaje que revistan especial importancia para la fauna y la flora silvestres.

Dentro de la normativa agraria específica, interesa en este momento traer a colación la línea de actuación referida a la modernización de las explotaciones agrícolas porque son esas medidas las que inciden directamente sobre el territorio y su paisaje. La regulación básica de la materia se enclava en el Reglamento (CE) 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) 2019/93, (CE) 1452/2001, (CE) 1453/2001, (CE) 1454/2001, (CE) 1868/94, (CE) 1251/1999, (CE) 1254/1999, (CE) 1673/2000, (CEE) 2358/71 y (CE) 2529/2001. Junto con el Reglamento (CE) núm. 2237/2003 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2003, que establece normas detalladas de aplicación de determinados regímenes de ayuda previstos en el título IV del citado Reglamento del Consejo, constituyen el marco vigente de ayudas comunitarias a cargo del FEOGA en favor de un desarrollo sostenible en el que se prevén programas medio ambientales<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Actualizado por Reglamentos (CE) 583/2004, 864/2004, 1549/2004, 2217/2004 y 118/2005. En el régimen interno español su último desarrollo se realiza por el Real Decreto 218/2004, de 6 febrero (BOE de 7 de febrero), que modifica el Real Decreto 1026/2002, de 4 de octubre de 2002, sobre pagos por superficie a los productores de

Concretamente, partiendo del concepto de multifuncionalidad, la actividad agraria tiene como función intrínseca la conservación del paisaje agrario.

El cumplimiento del Programa de Desarrollo Rural conforme a la reglamentación europea en vigor se materializa mediante normativa interna de desarrollo<sup>7</sup> que viene a recoger: (a) Criterios de prioridad para seleccionar los beneficiarios de indemnizaciones compensatorias en determinadas zonas desfavorecidas referidas a las buenas prácticas agrarias<sup>8</sup> y a las explotaciones con medidas agroambientales; (b) Criterios de utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente. Dentro de las medidas agroambientales, se presentan algunas que tienen trascendencia *mediata* en el paisaje: (a) La extensificación de la producción agraria: se promueve la mejora del barbecho tradicional y la superficie rastrojera mediante la conservación de la paja sobre el terreno; (b) La conservación de las variedades autóctonas vegetales de interés ecológico en riesgo de erosión genética; (c) La batalla contra la erosión de ecosistemas frágiles: se proponen cultivos leñosos en pendientes, mantenimiento y fábrica de terrazas, mantenimiento de vegetación en las lindes, podas y limpiezas de ramas. Propiamente sobre la protección *inmediata* del paisaje agrario, se prevén las siguientes medidas: (a) Mantener elementos de singular valor paisajístico de las explotaciones agrarias por su singularidad y su significado medioambiental; (b) Proteger y mantener el arbolado no productivo de la explotación: árboles y arbustos aislados, isletas de matorral arbustivo; (c) Mantener y conservar cerramientos tradicionales, caminos agrícolas, vías pecuarias; (d) Conservar y mantener pallozas y construcciones asimiladas de uso agrario e, incluso, turístico.

Para complementar esta normativa desde la perspectiva de su eventual incidencia sobre el paisaje, cabe destacar el Reglamento 2078/1992, sobre métodos de producción agraria compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, que viene a iniciar la

---

determinados productos agrícolas. Régimen completado por RRDD 2128/2004 y 2352/2004.

<sup>7</sup> Real Decreto 708/2002, de 19 de julio, actualizado por el Real Decreto 172/2004, de 30 de enero, por el que se establecen medidas complementarias al Programa de Desarrollo Rural para las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común.

<sup>8</sup> Conforme al estándar establecido por el Anexo y por las señaladas en la legislación medioambiental, principalmente por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de las especies naturales y de la flora y fauna silvestre (modificada por las leyes 40/1997 y 41/1997), el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante conservación de hábitat naturales y de la flora y fauna silvestre (Directiva 92/93 CE), el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (Directiva 91/679 CE), y la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.

reglamentación referida a la producción de la agricultura ecológica y producción integrada.

### 5.2. Normativa estatal

La Constitución no menciona el término paisaje, pero establece bases sólidas que integran la protección: (a) del paisaje natural: el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo (art. 45.1); y (b) del paisaje monumental y urbano: la acción pública dirigida a conservar y promocionar el patrimonio histórico, cultural y artístico de España y de los bienes que lo integran cualquiera que sea su régimen jurídico y titularidad (art. 46).

En el desarrollo normativo interno, entre la normativa estatal de carácter *general* hay que citar:

(a) La Ley del Suelo que hace progresar la legislación urbanística establece el paisaje como criterio para clasificar el suelo como no urbanizable especialmente protegido y ofrece la posibilidad de diseñar planes especiales paisajísticos.

Al margen de ello, el artículo 138 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 30 de junio), establece: *Las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto: (b) En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.* Se trata de una norma calificada como básica (Disposición Adicional única, número 1). Sobre esta disposición normativa, señalaba la STS de 27 de febrero de 1976 que se inspira en “un claro designio de defensa de los valores artísticos, históricos, arqueológicos típicos o tradicionales (...) o de las bellezas naturales o de la armonía del paisaje”. Una defensa que la ley encomienda, con independencia de las autoridades administrativas, a los jueces.

Aunque se protege el paisaje en cuanto tal, el concepto jurídico indeterminado paisaje aparece precisado en su sentido jurídico a los efectos de protegerlo en el marco de los planes urbanísticos. El precepto recoge los diversos elementos que deben concurrir para su eficacia:

(a') Tres supuestos de hecho a proteger: los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo; las perspectivas que ofrezcan los conjuntos

urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales; y las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco.

(b') Diversas circunstancias externas que inciden sobre esos supuestos: la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos.

(c') El efecto previsto: la prohibición de limitar el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo<sup>9</sup>. Señala la citada STS de 27 de febrero de 1976 que el precepto “establece una indeterminada limitación para evitar excesivas obstaculizaciones en la contemplación de las bellezas naturales o desarmonías paisajísticas”.

(b) La Declaración de Impacto Ambiental abre la posibilidad de la defensa general del paisaje. La evaluación de impacto ambiental, como medio técnico, es una valoración de la situación ambiental y las medidas de defensa de los bienes afectados. Se realiza en un procedimiento administrativo especial y, al

---

<sup>9</sup> La STS de 10 de abril de 1996 (RAJ 2940), interpretando el precedente del artículo 73.2 del TRLS-1976 en concordancia con el artículo 98.2 del Reglamento de Planeamiento, precepto reglamentario que es una reproducción del contenido en la ley, expone que: “Por lo pronto, y a fin de evitar dudas y confusiones que de la sentencia de instancia pudieran derivarse, es evidente que el precepto en cuestión es un precepto de aplicación directa. Quiere decirse con ello que, exista o no plan, el Texto Legal invocado se impone a quienes hayan de autorizar actos de edificación y uso del suelo. Que esto es así se deduce del tenor literal del precepto examinado cuando, afirma de modo rotundo «... no se permitirá...»; de la interpretación que de ese Texto Legal ofrece la totalidad de la doctrina que considera que se está en presencia de un Texto Legal que se impone al planificador; de la jurisprudencia reiterada de este Tribunal Supremo, recaída en la aplicación del precepto cuestionado, por todas Sentencia del Tribunal Supremo de 16 junio 1993 y las que en ella se citan; finalmente, el artículo 138, b) del Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 junio, y que recoge un precepto similar al examinado, y que se incluye en el capítulo dedicado a las «Normas de aplicación directa». Razonado lo anterior, hemos de resolver si el precepto citado, que comprende numerosos conceptos jurídicos indeterminados, es aplicable al lugar en que las edificaciones discutidas pretenden levantarse. A tal efecto, un análisis del Texto Legal permite distinguir: a) Los supuestos de hecho que el precepto trata de proteger. b) Circunstancias externas, debidas a la actividad humana que inciden sobre la situación natural. c) Efecto prohibido. Los supuestos de hecho son: 1) Los lugares de paisaje abierto y natural, rural o marítimo. 2) Los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales. 3) Carreteras y caminos de trayecto pintoresco. Las actividades humanas que inciden sobre esta situación natural son: 1) Masa y altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos. Efecto prohibido: 1) Limitar el campo visual para contemplar las bellezas naturales. 2) Romper la armonía del paisaje. 3) Desfigurar la perspectiva propia del mismo. Este planteamiento comporta que si en opinión de la Sala se da en la realidad analizada el supuesto de hecho previsto en la norma, la circunstancia externa modificadora del mismo, y el efecto prohibido legalmente, procederá la aplicación automática del precepto invocado, cualquiera que sea la regulación que sobre los citados terrenos establezca el planeamiento. Sin perjuicio, naturalmente, de las indemnizaciones que por otros conceptos puedan resultar procedentes, y que no son objeto de controversia en este recurso”.

acto final del procedimiento (Estudio de Impacto Ambiental) que establece las medidas oportunas, se denomina Declaración de Impacto Ambiental. Este procedimiento es regulado por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que enumera asimismo las actividades que exigen tal procedimiento previo por ser susceptibles de producir un impacto ambiental notable; por el contrario, las referencias en otras normativas a estudios de impacto o evaluación de efectos no se someten al procedimiento especial mencionado. El impacto paisajístico está presente en la evaluación y en el estudio se deben describir y evaluar los efectos previsibles *sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico*; formular posibles alternativas al proyecto, y las medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos; y elaborar un programa de vigilancia ambiental. Las medidas de protección del paisaje que pueden incorporarse a un Declaración de Impacto Ambiental se basan en criterios discrecionales porque la autoridad ambiental, en la aplicación de las previsiones normativas para elaborar la Declaración, sólo encuentra normas que indican la necesidad de defender el paisaje al no existir normas o planes que jurídicamente fundamenten de modo directo una declaración negativa basada en la regulación sobre el paisaje. De este modo, es posible crear estatutos particulares para proteger paisajes sobre las que no existan normas o planes especiales de tutela y determinar, conforme a tal criterio, la conveniencia o no de ejecutar el proyecto. Lógicamente, la arbitrariedad exige motivar la decisión y, de este modo, atemperar esa la arbitrariedad mediante la valoración y coherencia de las razones aducidas.

Dentro de la regulación *especial* o de materias sectoriales, el referente paisajístico se muestra en:

(a) La protección del paisaje natural. La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre establece la posibilidad de declaración de paisaje protegido mediante dos técnicas: (a') El planeamiento de los recursos naturales mediante Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Estos planes definirán, entre otras cosas el estado de los paisajes estableciendo disposiciones obligatorias y ejecutivas de salvaguarda que constituyen un límite para el resto de instrumentos de ordenación territorial; (b') Las Declaraciones de Espacios Naturales Protegidos por presentar, entre otros, factores de interés singular desde el punto de vista paisajístico. De las cuatro categorías de espacios Naturales, a saber reservas naturales, parques, monumentos naturales y paisajes protegidos, los tres últimos se determinan en función de sus valores estéticos y paisajísticos.

(b) La protección del paisaje litoral. La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, manifiesta en su Exposición de Motivos que “las consecuencias del creciente proceso de urbanización y depredación, posibilitando por una grave dejación administrativa, han hecho irreconocible, en numerosas zonas, el paisaje litoral

de no más de treinta años, con un urbanismo nocivo de altas murallas de edificios al mismo borde de la playa o del mar, vías de transporte de gran intensidad de tráfico demasiado próximas a la orilla, y vertidos al mar sin depuración en la mayoría de los casos”. De este modo, añade justificaciones para establecer limitaciones a las propiedades contiguas a la costa y proteger la zona de servidumbre de protección y de influencia, y la protección del paisaje en el dominio público.

(c) La protección de la ciudad como ecosistema. La propia Ley del Suelo, a modo de obligación genérica, requiere adaptar las edificaciones al ambiente en que estuvieran situadas. Para atender tal objetivo, se prevé la protección de conjuntos histórico-artísticos, la armonía de las edificaciones y la adaptación a los paisajes abiertos.

(d) La protección del paisaje monumental. Se recoge en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Protección del patrimonio histórico español, y se encauza mediante el procedimiento de Declaración de Bien de Interés Cultural.

(e) La protección del paisaje industrial. La Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, persigue la finalidad de proteger el medio ambiente; y la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, es desarrollada por el Real Decreto 2994/1982, de 5 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras (Plan de Restauración).

(f) La integración de las infraestructuras. Las normativas referidas a infraestructuras tales como carreteras, vías pecuarias, puertos, tendidos aéreos de cables, vertederos, aguas, etcétera, tienen presente los elementos paisajísticos en el establecimiento de las actuaciones de implantación de estructuras que afectan al entorno natural.

(g) La protección del paisaje en la legislación relativa a la agricultura de montaña y repoblación, al ambiente atmosférico y a los recursos forestales (prevención de erosión, incendios, desertificación). Especialmente, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, atribuye a éstos una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico, de fijación del carbono atmosférico, de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales del paisaje (art. 4); y establece en siguiente concepto: 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 (art. 5). Por otro lado, los montes públicos que constituyan elementos relevantes del paisaje podrán incluirse en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública [art. 13 e)].

## 6. El paisaje en la normativa autonómica vasca

### 6.1. *Normativa autonómica general*

En el marco autonómico, algunos Estatutos de Autonomía reconocen el paisaje como bien jurídico merecedor de protección: (a) Los Estatutos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla establecen *la protección y el realce del paisaje y del patrimonio histórico-artístico* como objetivo básico de la comunidad autónoma; (b) Los Estatutos de Aragón, Castilla y León, Galicia y La Rioja mencionan la *protección del medio ambiente y del paisaje*. Por su parte, el Estatuto de Autonomía del País Vasco no menciona expresamente al paisaje ni a los elementos paisajísticos como posible ámbito de actuación de las entidades públicas en su regulación, desarrollo y ejecución.

De cualquier forma, la legislación autonómica común ofrece algunas referencias sustanciales que vienen a delimitar ciertas orientaciones en la definición del paisaje.

En primer término, se reconoce que el paisaje forma parte del medio ambiente y, por tanto, constituye un elemento fundamental del entorno natural del que precisa el ser humano para una vida digna. Esta es la premisa de partida que la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, asienta al manifestar expresamente que *el aire, el agua, el suelo, el paisaje, la flora y la fauna, con sus parámetros e interrelaciones adecuadas, constituyen el medio ambiente en el que se desarrolla la vida humana*. Para su defensa, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se constituye en instrumento básico, conforme a las directrices marcadas por el Decreto 183/2003.

Por tanto, se hace imprescindible, como señala la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco, *la preservación de la variedad y singularidad de los ecosistemas naturales y del paisaje, así como la protección de las áreas de interés geológico*. Se refiere a la necesidad de proteger y resguardar anticipadamente de algún daño o peligro los paisajes singulares y variados, es decir, aquellos que presentan particularidad o distinción respecto del paisaje general o común.

En esta Ley se posicionan, seguidamente, parámetros paisajísticos que sirven para perfilar aquellos lugares que requieren de esta conservación específica. La norma legislativa determina la defensa de los paisajes rurales *armoniosos de singular belleza o valor cultural*, o que comprendan *elementos singularizados y característicos dentro del paisaje general*. Evidentemente, todo el *pagus* (país) es paisaje por naturaleza, de modo que, en ese ámbito general, debe ser posible determinar paisajes específicos que presenten alguno de los caracteres señalados: armonía, belleza singular, valor cultural o elementos singularizados y característicos.

La principal manifestación externa de la aplicación de esos parámetros se encuentra en las medidas de definición de los parques naturales que ofrece la propia Ley de conservación de la naturaleza: *los parques naturales son áreas no transformadas sensiblemente por la explotación u ocupación humana, identificables por la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, y que requieren, a fin de hacer compatible el aprovechamiento ordenado de sus recursos naturales y el uso público con la conservación o recuperación de sus valores ecológicos, estéticos o educativos, de una actuación preferente de los poderes públicos.*

Para desarrollar esta labor conservacionista, el legislador reconoce el importante papel que desempeñan los agentes agrarios que operan en el medio rural. Concretamente, la Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural, en su exposición de motivos, viene a mostrar que *el medio rural vasco realiza aportaciones importantes para el resto de la sociedad, de carácter multifuncional, como productor de alimentos y materias primas de calidad, personalidad y garantía sanitaria, como gestor del espacio y como administrador de los recursos naturales, la biodiversidad y sus paisajes.* Para ello, se promueve decididamente el desarrollo rural, es decir, *el proceso dirigido a mantener y consolidar las comunidades rurales, que fomente la conservación de la cultura y formas de vida que les son propias y mejore la calidad de vida de sus habitantes. Éstos, como principales beneficiarios del mismo, participarán de forma activa, junto a los demás agentes públicos y privados implicados, en la definición y consecución del tipo de desarrollo del que desean formar parte, que favorezca tanto el desarrollo endógeno como la integración e interacción entre la población rural y el resto de la sociedad, siendo las medidas que se pongan en marcha para lograr su revitalización económica y social garantes de la conservación del paisaje, la naturaleza y el medio ambiente.*

La Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo, regula la acción administrativa en lo concerniente a la planificación, promoción y fomento de la actividad turística y se concretará en la consecución, entre otros fines, de la preservación de los recursos turísticos, evitando su destrucción o degradación y procurando su correcto aprovechamiento en todas las modalidades de la oferta, con respeto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales. Al respecto, en todo caso, en la instalación de campamentos de turismo se tendrá siempre en cuenta la necesaria preservación de los valores naturales o urbanos, artísticos, paisajísticos, agrícolas y forestales del territorio de que se trate.

En coherencia con estas políticas sectoriales y en desarrollo de la normativa europea sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente que contiene una línea de ayuda para la conservación del paisaje

agrario. Los Decretos 210/1990, de 30 de julio, sobre Ayudas a las Explotaciones Agrarias del País Vasco, y 166/2000, de 28 de julio, sobre ayudas a las explotaciones agrarias, al desarrollo y adaptación de las zonas rurales y a la silvicultura de la Comunidad Autónoma del País Vasco no regulan dichas medidas agroambientales las cuales fueron objeto de tratamiento normativo independiente, debido a su especificidad y singularidad, en el Decreto 213/2000, de 24 de octubre, sobre ayudas para el establecimiento de medidas y compromisos agroambientales en la Comunidad Autónoma del País Vasco que recogió, aplicó y desarrolló esta nueva normativa sobre medidas agroambientales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Tras elaborarse el Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2000-2006, estos Decretos requieren la oportuna actualización que se incorpora en el Decreto 89/2004, de 18 de mayo, sobre ayudas para el establecimiento de medidas y compromisos agroambientales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este régimen de ayudas tiene por objetivo, entre otros, fomentar la utilización de técnicas de producción compatibles con la protección y mejora del medio ambiente, del paisaje y de sus características, de los recursos naturales, del suelo y de la diversidad genética; y conservar y mejorar los paisajes agrarios tradicionales, a través de la conservación de elementos singulares, restauración de paisajes abandonados, prevención de incendios y mantenimiento de los sistemas agrarios tradicionales.

Esta política también es desarrollada en los Territorios Históricos mediante los oportunos Decretos Forales que apuntan la necesidad de preservar y mejorar el paisaje rural tradicional. A este respecto, el abandono o reducción de la actividad agraria tradicional se conforma como causa generadora de degradación paisajística; y se estiman como elementos vegetales típicos los setos, terrazas, emparrados, huerto familiar, metas de hierba, alineaciones simples de árboles en bordes de caminos y parcelas, pies aislados de árboles autóctonos y frutales, y otros elementos.

Paralelamente, se impulsan programas de protección, rehabilitación y valorización de los recursos naturales y del paisaje en ejecución de la Iniciativa Comunitaria Leader +, conforme a los Decretos 229/2002 y 313/2003 y su normativa de desarrollo.

En relación a la promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas en el medio rural, el Decreto 349/1985 prevé la protección del paisaje y medio ambiente, para lo cual dispone que en todo caso, y a los efectos del presente Decreto, las nuevas construcciones o edificaciones a rehabilitar, destinadas a vivienda y que soliciten las ayudas reguladas o enumeradas en la presente disposición normativa, deberán adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieren enclavadas, y, especialmente, a las características estéticas de la

ordenación, de la edificación y de su entorno, debiendo armonizar con los grupos de edificios artísticos, históricos, arqueológicos, típicos o tradicionales de los que formen parte o, respecto de los cuales, se encuentran situadas inmediatamente; de ningún modo, la situación, altura de la edificación, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, de las nuevas construcciones o edificaciones a rehabilitar podrá romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo.

Son áreas de ordenación agropecuaria y forestal en las que predomina el uso agrícola y forestal, muy intervenido por el ser humano, dando lugar al paisaje de la campiña agraria del caserío vasco, es decir, al paisaje rural equilibrado del caserío vasco atlántico, muy intervenido por el ser humano. Esta realidad aparece definida en los Decretos 242/1993 y 27/2003, de 11 de febrero, sobre el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, como de poblamiento disperso y con mosaico de policultivos, praderas y repoblaciones. Al margen de estos referentes sectoriales, no existe otra delimitación precisa de lo que es el paisaje agrario tradicional vasco ni de los elementos que lo integran.

## *6.2. Normativa foral de los Territorios Históricos*

Los Territorios Históricos tienen la posibilidad de incidir en materia paisajística principalmente mediante su competencia en materia de montes. La dimensión funcional del monte hace referencia a su utilidad y su calificación de imprescindible como medio para la protección y conservación del medio ambiente y, también, del mantenimiento del paisaje natural. Los montes y áreas forestales aparecen cada vez más como unos bienes susceptibles de producir efectos beneficiosos de muy diversa naturaleza y, especialmente, son elementos fundamentales para la protección y conservación de los suelos, la preservación de la flora y fauna y del paisaje.

Como principio rector de la política forestal, toda actuación relativa al uso o aprovechamiento de las áreas forestales se supedita a la protección, conservación y fomento de las mismas, garantizando la diversidad y permanencia de los montes arbolados, delimitando, ordenando y articulando el territorio forestal y el continuo ecológico y paisajístico. Se estima necesaria la adopción de medidas de protección de algunas especies forestales autóctonas, con el objetivo inmediato de detener su regresión y potenciar la regeneración de las masas existentes, así como aumentar de un modo sustancial la superficie poblada con esas especies, lo que sin duda aportará importantes beneficios en aspectos como la lucha contra la erosión, la protección contra los incendios forestales o la mejora del paisaje.

En este ámbito fundamentalmente se desarrollan medidas de control de talas, repoblación y compensación por no aprovechamiento. En este último sentido, la administración forestal podrá imponer a los aprovechamientos que afecten a terrenos o masas forestales con alguna característica singular de localización, especie, porte o paisajística, limitaciones, que podrán llegar a la prohibición de la corta, tendentes a asegurar el mantenimiento del arbolado, estableciendo al efecto las oportunas compensaciones, comportando anotación registral del gravamen.

## **7. El paisaje y la propiedad agraria**

La primera de las artes y base económica primaria de la nuestra civilización es la agricultura. Además, es la primera actividad del ser humano que comienza a modelar y a construir paisajes. Con el paso de sucesivas generaciones, el paisaje se transforma por el trabajo de las personas que tratan de ordenar el medio natural y adecuarlo a sus necesidades vitales de producción y de recreación de un hábitat agradable para la supervivencia y la convivencia. En definitiva, es el resultado de una tradición económica, ecológica y cultural adaptado al medio natural y plasmado en signos exteriores impresos progresivamente que empapan el carácter individual y social de los habitantes y expuesto, en consecuencia, a una apreciación subjetiva de gran carga emocional.

Como se ha señalado, las sociedades tienen la pretensión de mantener paisajes no sólo productivos, sino también humanizados que faciliten la cohabitación. Desde esta perspectiva, el paisaje debe ser considerado como un recurso al alcance de todos los individuos de la sociedad, de modo que los paisajes puedan ser disfrutados por todas las personas. Esta premisa y su posterior tratamiento jurídico deben partir del derecho al desarrollo íntegro de la personalidad como uno de los elementos que materializan la aspiración a tener y expresar una concepción propia de la belleza, porque indudablemente esta aspiración es un factor importante de ese desarrollo.

Vista la configuración del ordenamiento positivo, la protección del paisaje incide particularmente sobre el régimen jurídico de la propiedad y de los derechos reales limitados que los particulares gozan sobre las cosas singulares, entre los cuales se encuentran también los recursos naturales susceptibles de apropiación.

El yo sin las cosas no podría existir, y las cosas sin el yo tampoco, pues no serían interpretadas por la razón como tales, de lo que se deduce la importancia de cualquier forma de propiedad para la autorrealización del ser humano. La idea de propiedad constituye la inicial asignación de recursos a la

persona. Una vez determinados los recursos excluidos de la apropiabilidad, queda delimitado el ámbito privado de actuación sobre las cosas. De esta forma, la propiedad se estructura como actitud abstracta y potencial a disponer de las cosas que constituyen el objeto de los derechos, y alcanza tanto los bienes de consumo como los bienes de producción (*cfr.* 129.2 *in fine* CE).

El concepto de propiedad no es constitucional, sino que se trata de una noción preexistente que la Constitución garantiza, pero modulada y sometida a una circunstancia determinante: la función social (art. 33.2 CE). Este elemento está iluminado por el principio formal de reserva legal o legalidad, ya que es el legislador ordinario competente en cada materia a la luz de la distribución competencial el que determina la orientación de la función del derecho -la regulación de su ejercicio para dar eficacia jurídica al contenido constitucional-, y por el principio material de respeto al contenido esencial -contenido constitucional previo a cualquier regulación-. En el marco político del Estado social, su plasmación jurídica refleja el aspecto social del derecho de propiedad. De este modo, los límites constitucionales al legislador y a los ciudadanos no son un *posterius*, sino la razón misma del reconocimiento; por ello, los límites a la autonomía de los particulares y al libre ejercicio de la propiedad no son ya excepcionales y de interpretación restrictiva, sino que constituyen una opción legislativa que acepta la normal limitabilidad del dominio y que puede aplicarse ya por analogía. En cualquier caso, *toda la riqueza* del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general (art. 128.1 CE); y la utilización racional de todos los *recursos naturales*, apoyada en la indispensable solidaridad colectiva, ha sido constitucionalizada en el artículo 45 CE, y desarrollada, básicamente, en el ámbito de la protección del medio ambiente y de los espacios naturales en el que existe ya un amplio espectro de limitaciones concretas.

Esta dimensión social altera los caracteres de la propiedad en el orden liberal -absoluto, abstracto, individual, excluyente, exclusivo, unívoco y perpetuo- y los reubica en parámetros de relatividad y funcionalidad donde el derecho de propiedad es socialmente compartido por razón de la tutela jurídica de intereses subjetivos extrapropietarios y de protección jurídica del interés social, que persigue la dinámica de la actividad en razón del condicionamiento objetivo. La nueva caracterización justifica la diversidad de regímenes jurídicos en atención del objeto al que se dirige, y que modaliza el ejercicio del poder del propietario para orientar la acción de éste hacia la consecución de fines de interés social. Conviene subrayar que su grado de realización depende de la naturaleza del propio objeto sobre el que el legislador determina su peculiar estatuto jurídico. Pero de ello no puede deducirse la existencia de propiedades en razón del distinto régimen de cada bien, regida cada una por su normativa específica. Tomando como base la función social y el mantenimiento

necesario del contenido esencial, la unidad conceptual permanece intacta a pesar de las especialidades que se encuentran en los distintos ámbitos de su aplicación. El interés social o colectivo forma parte del contenido dominical de forma normal y constante junto con el interés individual del titular del derecho.

En suma, la corresponsabilidad social exige medidas que modulen el derecho de propiedad y la libertad de empresa, pero sólo en la medida en que respeten la protección constitucional otorgada a ambas instituciones. Por ello, como punto de partida, el paisaje en cualquier caso puede llegar a ser un criterio o fuente de limitaciones e incluso de obligaciones para el agricultor siempre que exista esa necesaria modulación de intereses individuales y colectivos.

### 7.1. *La función social de la propiedad*

El artículo 33.2 de la Constitución establece que *la función social* de los derechos de propiedad y herencia *delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes*. Este precepto constitucional se constituye en principio informador de la definición y el ejercicio de los derechos patrimoniales, siendo aplicable plenamente a los recursos naturales que son objeto de propiedad privada.

Además, en este caso la limitación de la propiedad desde el criterio paisajístico puede basarse en la referencia constitucional a la solidaridad colectiva que se recoge en el artículo 45: *todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*. Se prevé de este modo otro principio modulador de la distribución equitativa y solidaria de las cargas que originan la conservación de la naturaleza y los criterios paisajísticos.

La Constitución, como ley de aplicación directa y básica del ordenamiento jurídico, establece un concepto general y unificador del concepto de propiedad en torno a la idea de la función social. El contenido constitucionalmente indeterminado de la función social requiere que sea el legislador quien con su intervención elija los mecanismos jurídicos concretos que la hagan factible y delimiten el contenido del derecho de propiedad. Al ser tarea del legislador concretar cuál debe ser la función social, en cada caso, del derecho de propiedad, hay que analizar la actividad de aquél en materia de recursos agrarios y forestales.

Hay que partir de aseverar que en el ordenamiento constitucional el derecho de propiedad y el concepto de función se encuentran separados por diferencias insalvables. El propietario aún no es deudor del cumplimiento de un deber en el seno de la colectividad social ni valedor de un interés ajeno, sino que el derecho

de propiedad atribuye poderes al individuo en cuanto tal y para la satisfacción de sus intereses personales. Dicho de otro modo, la función social es compatible con la naturaleza de derecho subjetivo de la propiedad pero de tal modo que los deberes y las obligaciones de contenido social no son causa sino consecuencia del poder que se atribuye al propietario. Otra cosa es que esa función social sirva para configurar y modalizar la propiedad sobre los bienes mediante la imposición de límites, deberes y obligaciones. En suma, la propiedad no es una función social, sino que en su ejercicio debe cumplir una función social.

Para explicar la relación entre función social y propiedad, se han desarrollado distintas posiciones doctrinales que sitúan y explican la compatibilidad entre ellas. De entre esas posturas cada destacar, por su contraposición, la que la concibe como una limitación externa donde las obligaciones impuestas por la función social de la propiedad son limitaciones externas y transitorias, esto es, recortes del derecho (propiedad vinculada); y la que defiende que es un límite interno que afecta al propio contenido al entender que es un elemento estructural que fundamenta la atribución de las facultades dominicales (propiedad delimitada). En cualquier caso, la función social es un principio constitucional que configura la propiedad con independencia del cauce de formalización mediante ley civil, urbanística o de otro ámbito. De este modo, con independencia de que se considera la función social como límite externo al derecho subjetivo de propiedad privada o como principio informador que opera directamente sobre la propiedad desde su base, lo cierto es que los límites que la ley impone al derecho de propiedad de las cosas y de los bienes tiene su justificación y su razón en esa función social.

Luego, la reserva de ley que impone la Constitución en la regulación del derecho de propiedad acarrea que, como condición necesaria para que la función social tenga operatividad, sea necesaria la promulgación de una ley que la concrete para cada categoría de bienes; en definitiva, que canalice la realización del interés colectivo en el disfrute de los bienes. Con esta reserva de ley en la regulación del ejercicio y la delimitación del contenido del derecho de propiedad por obra de la función social se establecen (a) un límite para la acción normativa del poder ejecutivo, (b) una garantía frente a la discrecionalidad del poder judicial y (c) un límite a la propia libertad del legislador que no puede delegar esta encomienda constitucional. Especialmente, esos parámetros hacen necesaria la concreción directa e inmediata de la función social por el legislador mediante criterios objetivos que orienten las actuaciones normativas de rango inferior. En todo caso, surge un difícil equilibrio en el que la reserva de ley no puede obstaculizar la efectividad del principio de la función social para lo cual se admite la regulación de la propiedad por normas de rango infralegal. Al mismo tiempo, la efectiva operatividad de la función social no puede ser excusa para que esta normativa reglamentaria anule la eficacia garantista de la reserva legal. En suma, como recoge la STC 37/1987, el contenido de la propiedad privada puede

delimitarse por la Administración “de acuerdo con las leyes”, sin olvidar que la reserva de ley prohíbe “toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido de la propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*”.

Partiendo de esas premisas, cabe añadir que la función social se presenta, además, como principio constitucional de valor operativo general que contribuye a dar efectividad a los valores superiores de la Constitución. En este plano, la función social (*a*) por un lado es un título legitimador de intervenciones legislativas en materia de propiedad pero teniendo en cuenta que la acción del legislador aparece modalizada por diversos preceptos constitucionales que abordan el ámbito social y económico desde postulados supraindividuales de carácter solidario para conseguir el bienestar de toda la comunidad; y (*b*) por otro constituye un principio básico y un elemento estructural del derecho de propiedad que informa la práctica judicial, especialmente en la labor hermenéutica de las normas sobre relaciones dominicales. De ese modo, la función social no es sólo un título legitimador de cualquier actuación legislativa limitadora del derecho de propiedad, sino que necesariamente queda vinculada a la consecución de los valores constitucionales y las finalidades de bienestar económico y social de toda la colectividad. De esta manera, al ser un elemento estructural del derecho, la función social opera, asimismo, como principio de valor político-constitucional de carácter informador que despliega su eficacia en sede interpretativa en la práctica judicial. La función social, como principio constitucional, no puede dar cabida a cualquier limitación y ser fuente de actividades arbitrarias. Por ello, la adecuación de la finalidad social que proclama la ley delimitadora y el resultado efectivo constituyen un parámetro que puede ser objeto de valoración por el Tribunal Constitucional.

Por tanto, llegados al punto de abordar el problema del control de los límites del legislador en la regulación dominical y de la decisión sobre su ajuste constitucional, hay que tener presentes los siguientes factores:

(*a*) La propia consecución de los valores constitucionales y las finalidades de bienestar económico y social de toda la colectividad se erigen como criterio suficiente para valorar la constitucionalidad de la norma limitadora de la propiedad.

(*b*) Luego, debe valorarse el respeto a los principios constitucionales de la seguridad jurídica y la garantía de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 93. CE).

(*c*) Por último, hay que calibrar el respeto a los parámetros que la Constitución prevé en la delimitación del contenido del derecho de propiedad. El legislador puede conformar y delimitar el contenido del derecho de propiedad pero con las garantías constitucionales (*a'*) del valor normativo constitucional del derecho de propiedad, (*b'*) la garantía institucional y (*c'*) el respeto a su contenido o núcleo esencial.

En esta compleja operación de análisis, la cuestión práctica fundamental es determinar el contenido esencial de la propiedad privada desde la dificultad que plantea el hecho de que tal contenido esencial es, por naturaleza, un concepto jurídico indeterminado. Recurriendo a las manifestaciones del Tribunal Constitucional que abordan esa cuestión, el contenido esencial pretende mantener el elenco de facultades o posibilidades de actuación necesarias para que (a) el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito, y (b) los intereses jurídicamente protegibles que dan vida al derecho resulten real, concreta y efectivamente protegidos.

En todo caso, hay que recalcar por un lado que la determinación del contenido esencial no es tarea que pueda llevar a cabo el legislador porque se trata de un concepto anterior a la propia actividad legislativa; y por otro que el contenido esencial está conformado por un interés individual y un interés social de tal modo que ninguno debe prevalecer sobre el otro con fuerza abusiva, neutralizadora o anuladora. Si bien la función social es un criterio de referencia necesario para determinar el contenido esencial, el respeto a esa configuración dual exige proteger básicamente la vertiente individual subjetiva del derecho de propiedad para complementar la previa protección ofrecida a la vertiente-institucional-objetiva del derecho constitucionalizado. La única excepción para superar tal límite del respeto a la vertiente individual-subjetiva es el recurso al procedimiento expropiatorio, sea de carácter individualizado o general.

Avanzando desde esa posición indeterminable a priori, en la identificación y determinación de la sustancia o contenido esencial, el Tribunal Constitucional ha marcado dos procedimientos complementarios y no excluyentes que reciben la denominación de teoría de la reconocibilidad y teoría de la jurisprudencia de intereses. (1) La teoría de la reconocibilidad supone verificar el tipo abstracto del derecho, para lo cual se realiza una remisión a la conciencia social de cada momento y determinar qué facultades se considera que pertenecen a ese tipo; y luego ver si es subsumible el derecho regulado en ese tipo por concurrir en él las facultades identificadoras del tipo abstracto; en última instancia, por tanto, la identidad esencial deviene de la conciencia social, de la imagen que se tenga de ese derecho -facultades cualitativas que, según la conciencia social, constituyen el mínimo para la identidad esencial de un específico derecho de propiedad-. Esto no resuelve el problema de distinguir las facultades identificativas y las meramente accesorias y por tanto prescindibles. (2) Por su parte, la teoría de la jurisprudencia de intereses mantiene que el contenido esencial es la parte del contenido del derecho necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles resulten efectivamente protegidos. Estos intereses pueden ser tanto de carácter particular como social, entre los que debe de mantenerse un equilibrio en el que ninguno de los dos quiebre la tutela del otro. El problema es determinar

cual es el interés individual genérico, base de la esencia dominical, que articula la tutela jurídica efectiva en su realización debida al interés personal del titular dominical en un caso concreto. Ese interés protegido depende de las distintas facultades según el tipo subjetivo dominical de que se trate; si no es posible la realización práctica de los intereses jurídicamente protegidos se habrá vulnerado el contenido esencial. Aunque no se declare expresamente, el Tribunal Constitucional da a entender que el legislador tiene libertad para delimitar el contenido esencial del derecho de propiedad.

Lógicamente, al concepto de contenido esencial es preciso contraponer el de contenido normal del derecho. Sin embargo, en la delimitación del contenido normal del derecho de propiedad aparece la dificultad que supone su determinación negativa: el contenido normal está conformado por todo menos aquello que el titular dominical tenga prohibido. Delimitar el contenido normal del dominio, positiva o negativamente, es infructuoso, por lo que procede identificar la sustancia o contenido esencial del interés individual genérico, obviando el logro social que debe perseguirse en cada caso. En esta labor, debe partirse de que el derecho de propiedad es una relación sobre la cosa de dominación material, manifestada por la posesión, y de dominación jurídica, manifestada en las facultades de goce y disposición, la más plena posible otorgada por el ordenamiento jurídico, pero siempre conforme con la naturaleza del objeto y su trascendencia social. La ley puede imponer limitaciones en atención a esos criterios (a) siempre de modo general porque la privación singular tiene su cauce en la expropiación, y (b) mediando *causa* proporcionada. Sin embargo, debe atender a una singularidad exclusiva del derecho de propiedad respecto del derecho de goce: el propietario tiene la posibilidad de decidir el destino económico de la cosa manifestada, por un lado, en la absoluta influencia fáctica que permite utilizar la cosa a voluntad, y, por otro, en la facultad de decidir el destino y utilización que se tenga por conveniente. Ese poder de destinación, tendencialmente pleno y siempre superior al de los restantes derechos de goce, es el principal interés jurídicamente protegido en cuanto singulariza a la propiedad.

En este punto, el núcleo de utilidad meramente individual del derecho de propiedad, que se traduce en la facultad de gozar más allá del disfrute, se identifica con el aprovechamiento o rentabilidad económica del titular del bien. Su peculiaridad principal radica en decidir el destino económico del bien, la utilización económica reconocible y rentable del mismo, de modo que su administración normal y disposición reporte, en términos de la STC de 26 de marzo de 1987 (FJ 2º, último párrafo), *rentabilidad* al propietario (*salvaguarda de la rentabilidad*), utilidad económica en definitiva.

Determinado el contenido esencial, más allá de ser una mera garantía declarativa, aquél se constituye en una protección material, un núcleo

indisponible para el legislador que únicamente cede para convertir la vertiente individual-subjetiva del derecho en su equivalente económico cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación. El contenido esencial constituye el límite de la intervención del Estado y, además, es el criterio que permite distinguir la configuración de los derechos y la privación de los mismos.

En la materialización de la función social, las actuaciones legislativas plantean la cuestión del respeto a las facultades que deben integrar el contenido esencial, principalmente en relación con las leyes que se refieren a bienes insertos en el ámbito del dominio público -aguas, costas y carreteras-. Ciertamente, si una norma legal, en su labor de regulación del derecho de propiedad, restringe el contenido esencial, atenta contra la garantía del artículo 53.1 CE y ha de calificarse como ley inconstitucional. En todo caso, sobrepasar el contenido esencial no se equipara siempre a expropiación, y puede suceder que la intervención delimitadora sea inconstitucional. El criterio que puede ayudar a dilucidar la cuestión es el carácter singular o general de la intervención. Las intervenciones singulares que sobrepasen el contenido esencial en las que concurra causa de utilidad pública o interés social, tendrán carácter expropiatorio y la consiguiente indemnización. De todos modos, conviene matizar que este derecho de indemnización parece que debe proceder también en las privaciones singulares que no atenten al contenido esencial del derecho si el sacrificio es especial y singular por la aplicación de un distinto régimen respecto de otro propietario de la misma clase, constituyan expropiación o no. Por su parte, las intervenciones generales, mientras no sobrepasen el contenido esencial no plantean problemas. Pero si la intervención rebasa el contenido esencial puede debatirse si se trata de una intervención expropiatoria o se ha incurrido en inconstitucionalidad. Partiendo del carácter general, hay que considerar que esas intervenciones son inconstitucionales, y no expropiaciones, por vulneración frontal de la garantía del artículo 53 CE. En cualquier caso, el Tribunal Constitucional prefiere distinguir la intervención delimitadora del contenido del derecho y la injerencia expropiatoria que sobrepasa ese núcleo mínimo de la propiedad, sin sancionar su inconstitucionalidad por traspasar el límite garantizado.

Llegados a este punto, hay que recalcar que, para la valoración del paisaje en el orden jurídico, conviene distinguir: (a) los límites legales a la propiedad, entre los cuales el paisaje aparece como criterio limitador sometido a los parámetros de constitucionalidad que dibujan la función social y el respeto al contenido esencial del derecho de propiedad; (b) la regulación del derecho de propiedad como creador de paisaje y contribuyente del medio ambiente. Manifestada la primera perspectiva con los elementos necesarios para su encauzamiento y análisis, mayor interés manifiesta la pretensión de centrar el estudio en esa segunda mirada en la que puede percibirse la regulación de la propiedad como un agente activo en la modulación y maduración de los paisajes agrarios. En este

sentido, la contribución del derecho de propiedad al paisaje debe verificarse como el cumplimiento de la función social que realiza la propiedad mediante los diversos cauces e instrumentos jurídicos que el legislador diseña. Si la intervención administrativa está presidida principalmente por la utilización de técnicas de policía, el régimen de la propiedad constituye un estadio preliminar y antepuesto de instrumentos y prácticas que esbozan el carácter propio de los sitios, lugares y parajes.

## 7.2. *La delimitación del objeto*

La primera cuestión que debe despejarse es la delimitación de la cosa que acoge lo que se denomina paisaje. En este sentido y aunque parezca obvio, debe recordarse que el paisaje es una manifestación visual de la situación del suelo y de su vuelo, lo que lleva a excluir todo aquello que constituye el subsuelo de los terrenos cuyo paisaje se pretenda delimitar.

En definitiva, partiendo de que el elemento que soporta la acción de los derechos reales que, a su vez, inciden en la configuración del paisaje es el suelo, hay que distinguir técnicamente (a) la extensión horizontal del suelo, y (b) la extensión vertical del suelo, pero en este caso limitada a lo que propiamente es el vuelo porque el subsuelo queda oculto a la noción de paisaje. En esta extensión vertical aparecen lo que constituye la masa vegetal, sea de cultivo o de arbolado, y las estructuras artificiales erigidas por la obra del ser humano.

### 7.2.1. *La extensión horizontal del suelo*

Dentro de la política de estructuras agrarias que diseñan las disposiciones vigentes, hay que referirse a las que pretenden ordenar el aprovechamiento a partir de medidas que afectan al propio fundo como base de la actividad agraria. En este sentido, existe una tendencia importante a propugnar y defender, en un plano subjetivo, el estatus dominical mediante los instrumentos jurídicos habituales de adquisición por parte de los particulares (herencia, donación, compraventa) y, en un plano objetivo, el impulso de disposiciones que favorezcan la viabilidad de las explotaciones, es decir, medidas de conservación o engrandecimiento del tamaño de las parcelas y explotaciones agrarias.

Entre estas medidas de actuación sobre la base objetiva del paisaje en su dimensión horizontal destacan las siguientes:

#### (a) *El cerramiento de las fincas*

El propietario tiene la facultad de determinar el objeto de su derecho dominical, en primer lugar, fijando los límites de la finca (deslinde) y, luego, exteriorizando esos límites mediante señalización practicada por hitos o mojones (amojonamiento). Estas operaciones, lógicamente, sólo pueden desarrollarse a partir de la base de que los límites de la heredad son ciertos y seguros.

Una vez presupuesto el deslinde, el artículo 388 del Código Civil otorga al propietario otra facultad que afecta especialmente al paisaje: *todo propietario podrá cerrar o cercar sus heredades por medio de paredes, zanjas, setos vivos o muertos o de cualquier otro modo, sin perjuicio de las servidumbres constituidas sobre las mismas*. En el momento de su positivización por el Decreto de Cortes de Cádiz de 8 de junio de 1813<sup>10</sup>, esta facultad de cerramiento supuso una verdadera ruptura con la tradición anterior de defensa de una política económica favorable a la ganadería en detrimento de la agricultura.

La finalidad de esta facultad de exclusión es otra distinta de la que tienen el deslinde y el amojonamiento. Más allá de hacer perceptibles los linderos de la finca mediante signos externos, pretende aislar materialmente la finca para impedir el acceso a terceras personas.

Aunque se puede materializar mediante un signo o indicación que manifieste la prohibición o restricción de acceso, es habitual la construcción de una cerca que exteriorice la voluntad del propietario de impedir el acceso a la finca cerrada, sea de modo absoluto o restringido<sup>11</sup>. De este modo, queda patente la identificación del objeto del derecho de propiedad que se ha iniciado con el deslinde; y, técnicamente, se viene a reconocer una facultad de exclusión que presenta dos aspectos: el primero preventivo para evitar eventuales intromisiones o perturbaciones de tercero; y el segundo represivo para poner fin a las perturbaciones o lesiones consumadas por los terceros<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> *Todas las dehesas, heredades y demas tierras de cualquiera clase, pertenecientes á dominio particular, ya sean libres ó vinculadas, se declaran desde ahora cerradas y acotadas perpetuamente, y sus dueños ó poseedores podrán cercarlas sin perjuicio de las cañadas, abrevaderos, caminos, travesías y servidumbres, disfrutarlas libre y exclusivamente, ó arrendarlas como mejor les parezca, y destinarlas á labor, ó á pasto, ó á plantío, ó al uso que mas les acomode, derogándose por consiguiente cualesquiera leyes que prefijen la clase de disfrute á que deban destinarse estas fincas, pues se ha de dexar enteramente al arbitrio de sus dueños* (Gaceta de 22 de junio); derogado por Decreto de 4 de mayo de 1814 (Gaceta de 12 de mayo), restablecido por Real Decreto de 6 de septiembre de 1836 (Gaceta de 10 de septiembre) y modulado por Real Decreto de 23 de septiembre de 1836 (Gaceta de 25 de septiembre).

<sup>11</sup> Cfr. artículo 19 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, sobre régimen cinegético especial de los Cercados.

<sup>12</sup> Vid. SSTS (Civil) de 25 febrero 1984, 18 abril 1984 y 12 mayo 1998; SSTS (Cont-Admvo) de 21 marzo 1979 y 19 mayo 1998.

Esta facultad de cerramiento de los predios tiene una doble incidencia sobre el paisaje. Por un lado, la aparición de cercos de carácter permanente o duradero y de muy diversa índole que se integran en el terreno -muros de mampostería, vallas de madera o cemento, alambrados, mallas metálicas, etcétera-. Dadas las características físicas de estas actuaciones, estas deben someterse a controles sobre sus características físicas -tamaño y naturaleza-, y su ubicación mediante la licencia administrativa previa, principalmente cuando se coloquen en zonas de reconocido valor paisajístico<sup>13</sup>. Por otro lado, los cerramientos inciden sobre el paisaje por el impulso que pueden suponer a la actividad agraria en la generación de masas vegetales distintas de las herbáceas y protegidas particularmente frente a los ganados.

La propia concepción, definición y delimitación del contenido del derecho de propiedad sobre la tierra debe también cuestionar los cerramientos, y debatir su fundamento y su adecuación a los criterios constitucionales que modulan la propiedad desde la función social al servicio de los valores colectivos. En este sentido, actualmente existen paisajes que se perciben desde la carretera y desde los miradores, pero que no se puede conocer paseando, no por su inaccesibilidad física, sino por su estatuto jurídico particularizado por el propietario.

*(b) La unidad mínima de cultivo*

La sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 considera que son normas básicas del contenido normal de la propiedad las que limitan la facultad de edificar, de dividir -unidades mínimas de cultivo- o las derivadas de su condición de áreas de protección; “en otras palabras, la facultad de disposición puede quedar delimitada en aras de la función social” [FJ 16 b)].

En principio, en las operaciones de agrupación y agregación de fincas no existe especial inconveniente limitador de la facultad de disposición; precisamente es lo que persiguen los instrumentos jurídicos que después se citan: el retracto de colindantes y la concentración parcelaria. Sin embargo, la cuestión varía cuando se trata de operaciones de segregación para constituir nuevas fincas que sean objeto de derechos reales porque la segregación ha de ser posible, no sólo materialmente, sino también jurídicamente. En este último sentido, conforme a la normativa de la LMEA, *la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo*. Esta se define como *la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características*

---

<sup>13</sup> Cfr. STS (Cont-Admvo) de 2 julio 1991.

*socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona.* Su determinación y adecuación a cada municipio, zona o comarca es competencia de las Comunidades Autónomas: concretamente, las unidades mínimas de cultivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco se determinan en el artículo 7 del Decreto 168/1997, de 8 de julio (BOPV de 21 de julio).

Se trata de un instrumento técnico de reforma fundiaria que actúa mediante el control de las transformaciones de la base física de las explotaciones agrarias, es decir, de una unidad agraria concreta, y que tiene su fundamento en el mandato constitucional de subordinar toda la riqueza y especialmente los recursos naturales al interés general. Para ello, partiendo de atender las características socioeconómicas de la agricultura de cada zona, la normativa de unidades mínimas de cultivo persigue impedir el fraccionamiento excesivo de fincas rústicas y así evitar la incidencia en el posible desmerecimiento de las fincas resultantes en caso de división con el consiguiente quebrantamiento de los elementos físicos que configuran el paisaje equilibrado del territorio.

En definitiva, se trata de una medida preventiva de ordenación de territorio rústico que, si bien en origen responde a parámetros económicos, debe entenderse también como respuesta a criterios paisajísticos que impulsan consciente o inconscientemente los poderes públicos. La planificación agraria debe referirse a la conservación de la naturaleza y del medio ambiente, y en la articulación de los mecanismos de su defensa deben apreciarse los fundamentos agrarios razonables más allá de los meros criterios de producción y de cuantificación económica.

### *(c) El retracto de colindantes*

Partiendo del fundamento fáctico de la colindancia o contigüidad física de las fincas rústicas, el retracto de colindantes, regulado en el artículo 1523 CC, se configura como un mecanismo para acabar con la excesiva fragmentación de la propiedad rústica, suprimir el minifundio y mejorar la producción agraria, según resalta la exposición de motivos de la edición reformada del Código Civil: *para facilitar, con el transcurso del tiempo, algún remedio a la división excesiva de la propiedad territorial, allí donde este exceso ofrece obstáculo insuperable al desarrollo de la riqueza.* El derecho de retracto se concede a los propietarios de las tierras colindantes cuando se trate de la venta o dación en pago de una finca rústica cuya cabida no exceda de una hectárea y el acto de disposición se realice con otra persona distinta de alguno de los propietarios colindantes. No es aplicable, sin embargo, a las tierras colindantes que estuvieren separadas por arroyos, acequias, barrancos, caminos y otras servidumbres aparentes en provecho de otras fincas. En estos casos la contigüidad queda interrumpida bien por un accidente natural, bien por una realidad jurídica (técnicamente

muy discutible), pero no por la separación artificial de las fincas en el ejercicio de la facultad de cerramiento referido anteriormente.

Lo importante en este caso es recalcar que el espíritu de la norma atiende, no al interés particular del retrayente, sino a un interés público de superar situaciones de minifundios que dificultan el desarrollo de la riqueza social y que actúa como requisito fundamental del ejercicio del derecho. Este mejoramiento en la finca resultante ha de ser efectivo y debe aquilatarse, no sólo desde ese prisma pecuniario general, sino también desde la perspectiva ambiental dando relevancia también a los criterios paisajísticos en el punto de estimar o desestimar la efectividad de su ejercicio. Además, tras la formulación positiva posterior de la unidad mínima de cultivo, resultaría muy conveniente sustituir la medida empírica y fija de la hectárea por el de la unidad mínima indivisible que corresponda a la comarca o zona respectiva para coordinar estos dos mecanismos de política fundiaria, ya que en definitiva el módulo de la hectárea no deja de ser una opción arbitraria del legislador sin perspectiva histórica y en unas circunstancias socioeconómicas que han variado sustancialmente.

#### *(d) La concentración parcelaria*

Entre los instrumentos técnico-jurídicos de reforma fundiaria, la concentración parcelaria es la que requiere menor esfuerzo en su justificación. La necesidad de contar con un instrumento jurídico ordinario y válido para la reforma de la base real de las estructuras agrarias es ineludible en aras de resolver algunos de los problemas que afectan a la rentabilidad económica y social de la actividad agraria, entre los que destaca el ya señalado fraccionamiento de la propiedad en múltiples fincas y la pequeña dimensión de las explotaciones minifundistas. La necesidad de acometer la transformación de las estructuras agrarias demanda una agrupación de fincas dispersas, constituyendo unidades de explotación, social y económicamente rentables, y realizando las obras y mejoras territoriales complementarias, puede llevar adelante dicha transformación hasta llegar a dimensiones acordes con las exigencias y situaciones de cada momento y cada territorio, es decir, con el hecho diferencial del lugar de actuación. Pero la concentración parcelaria se configura como un proceso integrado en otro más amplio, la ordenación del territorio, que persigue mejorar, no sólo la estructura de la propiedad y de la explotación agrícola, sino también la vocación y la infraestructura agraria general de una comarca o zona.

Este último aspecto exige atender de forma esencial la protección del medio natural, con respeto absoluto, por un lado, de los valores geológicos, ecológicos, paisajísticos y ambientales de las zonas sujetas a concentración

parcelaria, particularmente atendiendo al carácter de las masas vegetales y forestales; y, por otro, del patrimonio de interés cultural, histórico o artístico existente en las mismas. Las actuaciones de concentración convierten el territorio en un papel en blanco sobre el que dibujar las parcelas agrarias. Como resultado final, con la concentración parcelaria pueden originarse paisajes y ambientes agrarios homogéneos y monótonos; o, por el contrario, puede apostarse por un paisaje rural estable pero diversificado y plural que tenga en cuenta las zonas de vegetación natural, los elementos fijos del paisaje, los pasos naturales de ganado y animales, las aguas, los humedales, etcétera. Esta última perspectiva exige identificar, caracterizar y valorar aquellos elementos ecológicos que tengan interés para su conservación como patrimonio natural, forestal o cultural, y sirvan no sólo a intereses técnico y productivos del titular dominical sino también a los ciudadanos en general y a la fauna de la zona en particular como elementos de referencia y disfrute, incluso en las épocas de mayor actividad agrícola o ganadera. La calidad de la actuación final dependerá, no tanto de la cuantificación del territorio concentrado, como de la integración y caracterización que adquiera el medio rural en su conjunto con medidas reales y eficaces que eviten un impacto ambiental abusivo y apuesten por la misma sensibilidad con el medio natural que se manifiesta en la preservación del patrimonio arqueológico, por ejemplo. En este sentido, conviene recalcar que ha sido en la legislación autonómica sobre concentración parcelaria donde se han previsto técnicas de control de la su incidencia en la naturaleza mediante la evaluación de impacto ambiental.

En todo caso, aun sabiendo que el medio rural es mucho más que la agricultura, debe mantenerse como eje central de todos los criterios que la actividad agraria es la mejor garante de la conservación de la naturaleza por ser un referente sobradamente demostrado. No conviene olvidar por último que, luego, debe apostarse decididamente por una especial atención en el mantenimiento del resultado obtenido con la concentración parcelaria evitando el fraccionamiento de las fincas concentradas mediante medidas que articulen un régimen eficaz de protección de la propiedad concentrada. Para este objetivo, es imprescindible la conexión y coordinación de la concentración parcelaria con el régimen de unidades mínimas de cultivo.

Por último, siquiera debe referirse una modalidad de concentración parcelaria: la concentración por explotaciones agrarias. Su peculiaridad radica en que la determinación de las bases de la concentración atiende a las parcelas que forman unitariamente una explotación agraria, con independencia de que esas parcelas tengan distinta titularidad dominical.

*(e) Las permutas forzosas*

En materia de ordenación territorial del suelo rústico y del régimen de la propiedad agraria, la permuta forzosa se configura también como un instrumento que tiene por objeto el intercambio de las titularidades dominicales de fincas rústicas afectadas con la finalidad de afrontar problemas particulares generados por la fragmentación parcelaria.

Conforme a este instrumento contemplado en el Título III del Libro IV del Decreto de 12 de enero de 1973 que aprueba el texto de la Ley de reforma y Desarrollo Agrario (artículos 261 a 269), se concede al dueño de fincas rústicas el derecho a exigir la permuta: (a) cuando sea titular de una o más fincas rústicas en las que se hallen enclavadas parcelas de otros titulares; (b) cuando se pretenda una rectificación de linderos entre dos fincas limítrofes cualquiera que sea la longitud de aquellos siempre que la longitud del linde común a que afecte la rectificación quede reducida en un cincuenta por ciento como mínimo. Naturalmente, respetando en todo caso las exenciones y las condiciones normativas que se determinan.

#### 7.2.2. *La extensión vertical del suelo*

Por lo que hace al sentido vertical de la finca, debe decidirse hasta donde se extiende el suelo que es objeto del derecho de propiedad privada para conocer el alcance objetivo de las facultades de propietario. En materia inmobiliaria, el artículo 350 del Código Civil establece que *el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía*. En la interpretación de esta norma, la doctrina civilista reclama una extensión objetiva de la propiedad cuyo límite está marcado por el punto que alcance (a) la posibilidad de utilización y (b) el interés que razonablemente debe preservarse al propietario. Este criterio se aplica tanto al subsuelo como al vuelo, a pesar de que el espacio aéreo no se mencione expresamente en el precepto.

Curiosamente, el soporte del paisaje se encuentra en esa extensión vertical del vuelo donde se asientan los elementos que conforman la percepción visual y auditiva de las personas. Esos elementos pueden clasificarse primariamente pero con connotación jurídica en: (a) Construcciones artificiales establecidas o levantadas por el ser humano, las cuales se someten al planeamiento urbanístico; y (b) Masas vegetales, sean plantaciones artificiales o naturales, las cuales no tienen, como regla general, un límite vertical establecido más allá de la propia capacidad natural de crecimiento del propio vegetal.

Como se ha señalado, la extensión vertical objetiva de la finca queda estrechamente vinculada a las facultades de actuación y a los intereses del propietario. Esas facultades se someten a la acción limitadora de las disposiciones especiales, a los que se hace referencia en el punto siguiente.

### *7.3. Las limitaciones del derecho de propiedad: la limitación paisajística*

En primer lugar, hay que reseñar que la función social de la propiedad, como limitadora y legitimadora de la regulación del dominio, tiende a identificarse normalmente con la función social de la tierra debido al singular relieve que presenta por ser un elemento irreproducible, base física de la sociedad, y por tanto sometida especialmente a controles sociales. La tierra es un valor social, un instrumento de asentamiento y trabajo necesario para cualquier comunidad humana. En la sustancia del derecho se encuentra la necesaria utilidad del mismo y el grupo social está legitimado para exigir a sus individuos una utilización que reporte las mayores ventajas a la economía y bienestar de la comunidad. Por ello, obviamente, la propiedad de la tierra, como poder excluyente de la participación de los miembros de la sociedad en una porción de su territorio, ha de estar supeditada a una función social: el ordenamiento de su uso ha de alcanzar un rendimiento social. Por ello, los principales campos de incidencia son la legislación del suelo y la legislación agraria. En los dos ámbitos, las fincas deben servir a la utilidad particular del propietario y deben prestar servicio a la conservación y gestión del suelo como recurso limitado, y de la naturaleza como elemento inescindible de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Esa función, desde una perspectiva objetiva, afecta a la propia distribución del derecho sobre la tierra entre los individuos de la comunidad. Expone CASTÁN TOBEÑAS (1962) que, junto al reconocimiento y mantenimiento del derecho de propiedad, otro de los polos de la política sobre la propiedad se sitúa en la generalización y difusión mediante fórmulas de acceso a ella como consecuencia de reconocer la base natural sobre la que se asienta el derecho de propiedad, ya que reconocido el respeto a la propiedad sería contradictorio no hacer posible que los miembros de la comunidad gocen de ese derecho de forma real y efectiva. La accesibilidad puede ser entendida en un sentido estricto, referida al propio dominio, o en sentido amplio, referida, no tanto al derecho subjetivo de propiedad, como al disfrute de los bienes para la plena participación en la vida económica. Ello “no sólo es un imperativo de la justicia, sino también una exigencia de utilidad y paz social”.

Por otro lado, en sentido subjetivo y dentro del marco de la normativa agraria, el derecho de propiedad sobre el suelo rústico ha sido entendido como un derecho-deber sobre todo a partir de la Ley de 21 de julio de 1971, sobre

Comarcas y Fincas Mejorables, recogida posteriormente en el artículo 2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, donde la función social de la propiedad agraria obliga al titular a cultivar -principio del cultivo eficiente, directo y correcto- y mejorar la tierra. Es una idea presente en la legislación agraria que adopta distintas modalidades y actúa de resorte para justificar medidas que pretenden impulsar la actividad agraria. Se persigue, en primer lugar, el cultivo eficiente con arreglo a las técnicas agrícolas, que se plasma en un deber de buen cultivo y explotación racional. Ello depende de los condicionamientos naturales -la vocación que tiene cada finca derivada de su propia naturaleza y el destino agrario más idóneo para ella-, técnicos -tendientes a los medios disponibles-, económicos -orientados a lograr el objetivo de la rentabilidad-, y ecológicos -referidos al mantenimiento y conservación de la propia tierra y en consecuencia del medio ambiente-. Y en segundo lugar, se persigue la mejora del cultivo como obligación, diferenciada del derecho a mejorar.

Ello sucede hasta que, en las nuevas orientaciones de la Política Agraria Comunitaria, la propiedad no implica obligaciones empresariales de un determinado nivel y naturaleza, lo que aconseja relegar las obligaciones positivas que, como plasmación de la función social, delimitaban el ejercicio del derecho de propiedad. La normativa agraria presenta un carácter voluntario, de planificación meramente indicativa, y contractualista, de creación de un marco que oferta una gama de posibilidades de actividad e intensidad donde algunas son penalizadas -las excedentarias- y otras premiadas -las no excedentarias-; por ello, las administraciones de los Estados no pueden imponer actividades concretas, ni niveles productivos predeterminados.

En definitiva, el arranque del análisis retorna al régimen civil común. Definida la propiedad en el artículo 348 del Código Civil como *el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*, estas limitaciones recaen sobre las facultades de goce o sobre las facultades de disposición del propietario.

En la materialización de la función individual y matizando la postura del Tribunal Constitucional, se sostiene que sí existe un *substratum* o poder reconocido constitucionalmente en la propiedad del que no se puede prescindir. Ciertamente, en ocasiones parece que la delimitación del contenido del derecho de propiedad queda al libre designio del legislador, olvidando que del texto constitucional deben extraerse límites, sin anular el interés individual de la propiedad y convirtiendo la propiedad en mera función social. Este contenido, que el legislador debe respetar, se configura por la utilidad individual y el interés económico que la cosa reporta al propietario. Así, el contenido esencial de la propiedad constitucional se identifica con el aprovechamiento o rentabilidad económica del titular ejercido de un modo

difusivo, es decir, de un modo que, sin dejar de beneficiarle, haga efectiva simultáneamente la participación social en el disfrute del bien, permita la difusión de los bienes económicos en la sociedad. El aprovechamiento económico del bien se traduce en la facultad de goce o disfrute del mismo; por su parte, la facultad de disposición se presenta como una extensión de ese aprovechamiento, por lo que el titular debe conservar también cierta facultad de transferencia. Pero esas facultades son sólo una caracterización formal y genérica, y no un contenido material originario o natural (el derecho a edificar o a cultivar). Las facultades de goce y disposición a que alude el artículo 348 CC son el esqueleto formal, no material, del contenido esencial.

La facultad de gozar es elemento esencial de la naturaleza específica de la propiedad al ser el principal interés jurídicamente protegido. Es, por tendencia, plena y siempre superior al de los restantes derechos de goce, y su peculiaridad principal radica en decidir el destino económico del bien.

Por su parte, la facultad de disposición consiste en la posibilidad del titular de limitar por su propia voluntad el derecho real -caso paradigmático del propietario que crea un derecho de usufructo-; enajenar o ceder el derecho a terceros; o extinguir el derecho mediante renuncia. En principio, la esencialidad de la facultad de disponer como elemento de la propiedad puede ser puesta en entredicho al ser posible la disposición también en otros derechos patrimoniales. De todos modos, por el contrario se puede alegar que la facultad de disposición de los demás derechos patrimoniales es derivada del derecho de propiedad. La facultad de disposición encuentra protección constitucional en el reconocimiento de la herencia -disposición *mortis causa*- y en el reconocimiento de la libertad de empresa -disposición *inter vivos* en el ámbito económico-, y por tanto ha de considerarse también esencial. Pero en el respeto a ese contenido esencial reconocible, se puede regular el contenido normal del uso y destino elegido: la función social puede dirigir y encauzar ese interés del propietario. Es decir, la decisión sobre la explotación del bien, su destino y su utilización es una competencia de los poderes públicos en la conformación estatutaria de la propiedad del bien concreto.

Por tanto, se mantiene la idea de la salvaguarda mínima de las facultades de gozar y de disponer en el propietario como núcleo de utilidad meramente individual del derecho de propiedad. La primera como el ámbito de decisión sobre la utilización económica reconocible y rentable del bien, de modo que la administración normal y disposición del bien reporte, en términos de la citada STC de 26 de marzo de 1987, *rentabilidad* al propietario -*salvaguarda de la rentabilidad*-, que puede traducirse como *utilidad económica* reconocible. Y la segunda como facultad de disposición de la titularidad a través de negocio jurídico con eficacia real. El control y aplicación a cada caso de estos criterios recae, en última instancia, en el Tribunal Constitucional.

Por ello, en los supuestos en que las exigencias estéticas supongan limitaciones al contenido de la propiedad no pueden acarrear ningún derecho de indemnización. Sin embargo, en ciertos casos, si se imponen al agricultor criterios paisajísticos en su función de ordenador del paisaje y al servicio público, serán justificables remuneraciones específicas<sup>14</sup>.

Resumiendo la incidencia de este aspecto sobre la propiedad codificada, ésta es entendida ahora como el derecho de gozar y disponer de una cosa, pero modalizada normalmente en su ejercicio por las limitaciones legislativas que concretan las exigencias del principio constitucional de la función social.

De este modo, el derecho de propiedad -médula y paradigma de los derechos reales- otorga a su titular un poder directo e inmediato sobre la cosa mediante el cual puede realizar directamente su interés sin necesidad de ninguna prestación de alguien para ello.

Entre los factores y prácticas productivas que en general inciden sobre el paisaje en el ámbito agrario pueden destacarse: (a) las roturaciones de terrenos para ponerlos en cultivo por primera vez; (b) las prácticas agrícolas y forestales uniformes; (c) la implantación o eliminación de elementos agrícolas como árboles aislados, muros, setos, taludes, canales, etcétera; (d) la construcción de infraestructuras agrarias como caminos rurales, sean públicos o privados, o canales de riego; (e) asimismo, la tipología de los edificios de las explotaciones agrarias como casas, hórreos, silos, cuadras, etcétera.

Pasando a un plano más específico de categorización, hay que referir las principales circunstancias moduladoras de las facultades de disfrute y administración:

(1) En lo que es esencialmente la actividad económica, la agricultura tradicional se ha caracterizado por el equilibrio entre la unidad de explotación -caserío, masía, etcétera- y la naturaleza. Este equilibrio se derivaba de la oportuna relación entre los diferentes elementos que conforman la unidad de explotación: la superficie de las tierras, la producción obtenida, el ganado, el bosque y la familia. Por supuesto, esa relación respondía a una necesidad que, actualmente, ha venido a denominarse agricultura sostenible.

---

<sup>14</sup> Vid. Jesús Ignacio FERNÁNDEZ DOMINGO, “El *homstead* y su repercusión en el Derecho privado”, discurso en la *Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, 29 de abril de 2004; Santiago ECHEVARRÍA ECHEVARRÍA (1998): “*Taking* y propiedad”, conferencia pronunciada en la Academia Matritense del Notariado el día 29 de octubre de 1998, *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, n° 39, pp. 43-65.

Posteriormente, el criterio de la productividad rompe el anterior equilibrio que sostenía viva esa unidad tradicional de actividad y su entorno natural. Este cambio, necesariamente, crea un nuevo punto de equilibrio que repercute en el entorno natural inmediato de la explotación. Cuando esta repercusión se generaliza, el impacto paisajístico es evidente. En este plano, los nuevos objetivos de la actividad agraria deben enfocarse a un retorno a prácticas tradicionales con criterios modernos, principalmente destinados a obtener productos de calidad, conservar los recursos naturales, diversificar las actividades, conservar el patrimonio tradicional.

(2) La normativa conformada sobre las fincas manifiestamente mejorables establece criterios que, incidentalmente, afectan al propio paisaje al referirse a explotaciones agrarias susceptibles de actividad que no estén explotadas, o que estándolo no aprovechen correctamente los medios o recursos disponibles por actuaciones públicas. En su calificación se analizarán las condiciones de explotación de las fincas rústicas, entre las cuales se aquilatará, como factor objetivo, la intensidad en la utilización de la tierra. Este índice de utilización de la tierra atenderá al porcentaje de superficie total cultivable que esté de hecho ocupada anualmente por cultivos conforme a su vocación productiva y posibilidades de transformación en las que se observe el uso y costumbre de un buen labrador de la comarca de que se trate.

Sin embargo, las referencias anteriores conectan con la cuestión del abandono de tierras. En este caso, no se trata del abandono del objeto del derecho de propiedad, sino de la facultad de llevar a cabo las actividades propias inherentes a la naturaleza del objeto. La política de ayudas para fomentar la retirada de determinados cultivos atiende inicialmente a criterios de equilibrio entre la producción y la capacidad de mercado. Acoplando la readecuación de las actividades agrarias a la agricultura sostenible, es más prudente vincular la retirada de tierras agrícolas de la producción al fomento de la reforestación que evite la erosión, el riesgo de incendios y el deterioro de la cubierta vegetal, y a la creación de espacios reservados para la fauna y conservación de la biodiversidad.

(3) En este último aspecto, hay que estar atentos también al régimen de las distancias en las plantaciones. En el régimen común, el Código Civil establece una serie de disposiciones que recogen según la propia denominación del texto una serie de servidumbres legales que en realidad tienen carácter de limitaciones del dominio, entre las cuales se engloban algunas implantadas por razones de vecindad. De este bloque interesa recoger la disposición del artículo 591: *No se podrá plantar árboles cerca de una heredad ajena sino a la distancia autorizada por las ordenanzas o la costumbre del lugar, y en su defecto, a la de dos metros de la línea divisoria de las heredades si la plantación se hace de árboles altos, y a la de 50 centímetros si la plantación es de arbustos o árboles bajos. Todo propietario tiene derecho a*

*pedir que se arranquen los árboles que en adelante se plantaren a menor distancia de su heredad.*

Estas distancias pueden tener un tratamiento específico en la ordenación forestal. En este sentido, los órganos forales de los Territorios Históricos del País Vasco, en uso de sus competencias, dictan Decretos Forales para regular las distancias entre plantaciones forestales y las fincas colindantes de distinto titular, en sustitución de los Decretos comunes hasta entonces vigentes<sup>15</sup>. Si bien cada Territorio Histórico promulga su propio Decreto Foral, las tres regulaciones tienen idéntico contenido<sup>16</sup>. Sin embargo, deben adecuarse a las Normas Forales que regulan los montes, que, salvo en el caso de la Norma Foral de Álava 13/1986, de 4 de julio, reguladora del régimen de los Montes del Territorio Histórico de Álava, son posteriores a los citados Decretos Forales: Norma Foral de Vizcaya 3/1994, de 2 de junio, de Montes y espacios naturales protegidos de Bizkaia (*BO de Bizkaia* de 28 de junio), y Norma Foral de Guipúzcoa 6/1994, de 8 de julio, de Montes de Gipuzkoa (*BO de Gipuzkoa* de 15 de julio).

Al mismo tiempo conviene verificar el régimen de los cerramientos respecto del deber de guardar distancias mínimas en relación con los arroyos, caminos y vías públicas, particularmente según las determinaciones del planeamiento urbanístico; y generalmente en atención a la normativa especial de aguas, vías pecuarias, carreteras y otros.

(4) Entre los derechos limitadores de la propiedad, las servidumbres de paso son las que mayor incidencia tienen sobre el paisaje. En cuanto artificiales, atienden, (a) bien a un interés de naturaleza pública, caso de la de senda o vereda -para el tránsito a pie-, de carril de labores o camino carretil -para las yuntas y carros-, la de caminos vecinales -para unir pueblos y casas-, de cañadas y cordeles -para los ganados trashumantes-, de carreteras y ferrocarriles y las de servicios -tuberías con hilos (eléctricos o de comunicación), conducciones (de agua, gas, residuos), postes (para hilos aéreos o señalización de conducciones)-; (b) bien a un interés de carácter particular por servir a la utilidad natural del objeto disfrutado en propiedad, utilidad derivada de las labores y los aprovechamientos de que es susceptible la finca.

---

<sup>15</sup> Decreto 2360/1967, de 19 de agosto, sobre plantación y repoblación de especies forestales (*BOE* de 9 de octubre) y 2661/1967, de 19 de octubre, sobre distancias entre plantaciones y fincas colindantes (*BOE* de 4 de noviembre).

<sup>16</sup> Decreto Foral de Álava 2017/1988, de 22 de noviembre (*BO del Territorio Histórico de Álava* de 9 de diciembre), Decreto Foral de Vizcaya 136/1988, de 28 de diciembre (*BO de Bizkaia* de 7 de enero de 1989), y Decreto Foral de Guipúzcoa 5/1989, de 7 de febrero (*BO de Gipuzkoa* de 27 de febrero).

En ese contexto, la trascendencia práctica de la servidumbre de paso en el territorio vasco en general es pareja a la incidencia en cualquier territorio habitado y de actividad económica compleja. Pero, ahondando en las características territoriales propias, especialmente las del ámbito agrario, cabe señalar: (a) La colonización del territorio, intensa por otra parte, que afecta a toda la extensión de los valles y de las medias laderas de las montañas; (b) El gran número de explotaciones en una tierra poco extensa y muy montañosa; (c) La excesiva fragmentación o división de cada explotación, es decir, una propiedad rústica excesivamente minifundista; (d) Los numerosos caminos y accesos a las fincas, derivados de la necesidad o conveniencia de su aprovechamiento, que, de modo cotidiano, generan cuestiones de vecindad entre predios. En suma, todo ello confluye en un extenso campo de relaciones reales entre las numerosas fincas que, en un territorio de fragmentación excesiva, incide en la organización jurídica de la propiedad tanto para atender a la necesidad de lograr la mejor utilidad, explotación y cultivo de las fincas, como para configurar paisajes propios.

(5) Notoria trascendencia panorámica tienen los paisajes generados por las servidumbres que inciden en el ámbito vertical del vuelo. El factor incidente se configura como una infraestructura que se instala bien en el subsuelo o bien en el vuelo. De este modo, aquellas infraestructuras ubicadas bajo la superficie del suelo limitan el uso de la tierra y el establecimiento de determinados aprovechamientos —especialmente los frutícolas o forestales— en el entorno más próximo de las conducciones para su canalización, instalación, vigilancia, conservación y reparación. Este es el caso, por ejemplo, de los acueductos y gaseoductos subterráneos y de las instalaciones de cables conductores de energía eléctrica subterráneas. En este caso de la energía eléctrica, el paso habitualmente es aéreo en las zonas rurales y comprende tanto el establecimiento de postes, torres o apoyos fijos para la sustentación de los cables conductores de la energía, como del vuelo sobre los predios, lo que origina limitaciones en las plantaciones y da lugar a paisajes forestales seccionados por las líneas de paso de los tendidos eléctricos.

(7) La configuración del paisaje debe conjugarse con la posibilidad de acceso al campo, no sólo visualmente sino también físicamente. El régimen general de los derechos reales establece que estos son oponibles a terceros, es decir, que estos terceros deben tolerar el ejercicio de los poderes y facultades que constituyen el contenido del derecho. Sin embargo, la facultad de exclusión aparece matizada por el derecho de uso inocuo. Se considera que este derecho es una limitación dominical propia que opera sobre la facultad de exclusión con fundamento en la tradición jurídica o, incluso, en un principio general del derecho. En cualquier caso, el uso inocuo de una cosa depende de la tolerancia del titular del derecho de propiedad sobre esa cosa, de modo que es lícito que excluya su uso o aprovechamiento a los terceros por muy banal que

sea. Sin embargo, sí es posible medir esa conducta del propietario en uso de su facultad y medir si presenta carácter antisocial o constituye un abuso del derecho prohibidas por el artículo 7.2 del Código Civil.

(8) Dentro de la política de estructuras agrarias que pretenden ordenar el aprovechamiento fundiario, junto con el régimen dominical se sitúan paralelamente los instrumentos jurídicos que persiguen procurar al agricultor tierras en régimen de cesión temporal, principalmente el arrendamiento y la aparcería. En este ámbito, la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos contempla medidas que afectan directamente al paisaje. Concretamente, el artículo 20.2 de la ley otorga al arrendatario la facultad de retirar las paredes, los vallados, los setos vivos o muertos, las zanjas y otras formas de cerramiento o cercado del predio arrendado. La norma persigue suprimir los obstáculos que dificultan las operaciones de cultivo del arrendatario en cuanto titular de una actividad agraria. En todo caso, esta afección se manifiesta transitoria desde que se impone al mismo tiempo la obligación de devolver la finca al finalizar el arriendo tal como se recibió. Cabe reseñar que, en la Ley 83/1980, de arrendamientos rústicos, recogía el concepto de mejoras de carácter social entre las que cabría defender la inclusión de actividades de plantación que contribuyan a la conservación y consolidación de un cierto paisaje característico del territorio en cuestión.

## **8. Últimas consideraciones: algunas propuestas de avance**

Ciertamente, es un presupuesto natural que el paisaje muta y mutará de modo constante, pero la modulación de esa mutación puede calibrarse en función de los intereses sociales pertinentes en cada momento. Estos intereses sociales se plasman en instrumentos de ordenación del régimen de la propiedad agraria mediante la delimitación también constante de nuevos objetivos de desarrollo a partir del punto de equilibrio que, en todo caso, deben mantener con el respeto al medio ambiente y al paisaje. En este sentido, en el ámbito rural, el objetivo final de la ordenación debe responder a criterios de equilibrio con la naturaleza –medio ambiente adecuado a la dignidad humana-, y conservación y revalorización del patrimonio rural tanto natural como social –condiciones naturales y sociales de vida-. Ciertamente, ello conlleva un problema de sincronización entre las directrices diseñadas por interés social y la actividad del propietario impulsado por intereses particulares aunque no necesariamente coincidentes con un mero afán empresarial.

Es desde esa última perspectiva que la introducción de parámetros tradicionales en la actividad agraria viene a ser redescubierta y reconocida como un valor social y económico indudable. De este modo, múltiples actitudes y actividades conforman constantemente el paisaje del territorio: el

uso de variedades locales y autóctonas en ganadería y agricultura por su capacidad de adaptación al medio desarrollado durante miles de años; la utilización de técnicas racionales de producción que garanticen el mantenimiento de la biodiversidad; las prácticas de contención de la tierra y de los fenómenos atmosféricos –viento y precipitación principalmente- mediante muros de sujeción; el uso de praderas y pastos; el tratamiento de los desperdicios y residuos orgánicos; la defensa de los recursos hidrológicos mediante el mantenimiento de la vegetación natural para su protección y su regulación frente a erosiones e inundaciones.

Esa realidad que conforma el paisaje identificador del territorio viene luego a recogerse en el ordenamiento y recibir tratamiento jurídico en razón de los valores estéticos que presenta. La cuestión reside en determinar estos valores estéticos que, necesariamente, son fruto de una valoración subjetiva previa. Por ello, en todo caso el propósito del legislador debe conducirse en el sentido que marca la necesidad de establecer criterios para objetivar los juicios presentes en todos los niveles normativos y en las decisiones administrativas. En la incidencia práctica, la pretensión debe ser la de modular la hasta ahora vigente discrecionalidad de la administración para disponer la tutela de un paisaje determinado y limitar las actuaciones sobre el territorio. Más allá de la apuesta de las leyes urbanísticas y de ordenación del territorio por que las Administraciones públicas acojan exclusivamente la defensa de los intereses generales y sociales, hay que reconducir hacia los propietarios la capacidad de participación real en las decisiones de configuración y desarrollo del territorio. Debe superarse la idea de que el interés del propietario es egoísta y de que el interés público queda salvaguardado con la exclusiva intervención de las Administraciones públicas; en definitiva, debe considerarse al propietario como un sujeto activo y responsable, con pretensión de libertad que la propiedad codificada pretende obtenga el titular. En defensa de esta idea cabe recordar que los instrumentos jurídicos que dejan margen de actuación a los propietarios son los que han generado los paisajes tradicionales y que, por el contrario, la experiencia de la intervención urbanística no resuelve problemas profundos de edificaciones con aspecto estético nada atractivo, crecimiento incontrolado por invasión de las tierras agrarias más fértiles, y precios inaccesibles para los sectores sociales más necesitados de vivienda.

Al ser decisiva para establecer el propio objeto de tutela la componente subjetiva del paisaje, se hace imprescindible y exigible la participación de los agentes sociales en todo caso en la delimitación de los criterios y de los valores estéticos que justifiquen medidas limitadoras del régimen de derechos reales de los particulares en la gestión del territorio. Esta participación para compartir opiniones e ideas requiere de la gestación previa de una conciencia social sobre la importancia del paisaje y su devenir como realidad cambiante. Con tal objetivo, es preciso en el ámbito social: (a) sensibilizar a los

ciudadanos para hacer perceptible y patente el elemento paisajístico como recurso natural y social; *(b)* educar a la comunidad social para desarrollar y perfeccionar las facultades de percepción personal del entorno y sus recursos; y *(c)* ofrecer formación especializada para adiestrar peritos con aptitud de análisis científico en cuestiones paisajísticas.

Paralelamente, urge determinar la componente objetiva del paisaje, es decir, delimitar el área de actuación que, desde la perspectiva paisajística, incide sobre el territorio y sobre los elementos que en él están integrados. En este sentido cabe distinguir dos tipos de actuaciones: *(a)* en el plano de la actuación de proyección de las políticas paisajísticas, primero hay que establecer objetivos de calidad paisajística, principalmente mediante la técnica de la consulta pública para definir las aspiraciones de los habitantes respecto a su entorno, y luego determinar criterios paisajísticos de actuación; *(b)* en el ámbito de la actuación sobre el propio objeto, es ineludible impulsar programas de identificación de los paisajes y también de cartografía de esos paisajes. Hay que tener en cuenta que, en esta determinación, los paisajes fronterizos, es decir, aquellos sobre los cuales operan dos legisladores o dos administraciones con competencias sobre un territorio geográficamente uniforme, deben recibir un tratamiento especial y coordinado.

Desde un punto de vista técnico, se requiere el diseño de diversos programas de constitución de equipos de expertos; de organización de estudios, publicaciones, exposiciones, seminarios, ayudas a la investigación, premios del paisaje; de mantenimiento; y de restauración. Como propuestas para una política paisajística pueden señalarse algunas:

- (a)* En primer lugar e ineludiblemente, definir y establecer las funciones del paisaje como criterio en la normativa agraria e, incluso, urbanística.
- (b)* Incorporar el valor del paisaje no sólo en las Evaluaciones de Impacto Ambiental, sino en todas las políticas legisladoras y de intervención que tengan referentes paisajísticos.
- (c)* Seguir con la delimitación de paisajes protegidos y monumentos naturales.
- (d)* Diseñar proyectos de mejora de las principales actuaciones que han incidido notablemente sobre el territorio —*v. gr.* las zonas urbanas periféricas o las vías de acceso y grandes infraestructuras—.
- (e)* En último término, llevar a cabo un proceso de evaluación continua y coordinación de los distintos agentes sociales, políticos y jurídicos que operan sobre el territorio.

Sin embargo, junto con todo ello, resulta imprescindible atender a los intereses particulares de los propietarios del suelo agrario, no sólo para mesurar la función social de la propiedad y garantizar el respeto de su contenido esencial, sino básicamente para dinamizar y aprovechar la cultura rural tradicional que ha alcanzado a positivizar algunas manifestaciones

jurídicas mediante instrumentos civiles que definen y regulan las relaciones entre el propietario y los terceros –cuya representatividad es autoarrogada en demasía por las administraciones públicas-. Y ello porque el contenido esencial del derecho de propiedad –en este caso del suelo rústico- se integra por la utilidad meramente individual y privada compatible con el bien común de la sociedad. La experiencia tradicional demuestra que es el propietario quien con su actividad genera desarrollo económico pero también ecológico y paisajístico. Por tanto, el paisaje debe constituir un criterio más a insertar en las motivaciones de los instrumentos jurídicos que inciden sobre el territorio y que tradicionalmente aparecen fundamentadas en procesos de toma de decisiones sobre el uso del suelo que no pueden evitar un cierto grado de arbitrariedad.

En suma, actualmente nadie duda de que en la economía moderna tiene en cuenta y valora en dinero, y en el orden jurídico alcanzan a tener trascendencia patrimonial y protección civil bienes como la pureza del ambiente, la tranquilidad –conformadora de la paz espiritual- o el silencio. En este espectro cada vez más comienza a divisarse y distinguirse con más nitidez este elemento significativo: el paisaje.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, José Francisco (1999): “Evaluación de impacto ambiental y concentración parcelaria”, *Revista Jurídica de Navarra*, nº 28, pp. 173-197.
- AMBROISE, Régis (2002): “Paisaje y agricultura: un proyecto nuevo”, en *Paisaje y ordenación del territorio* (Florencio ZOIDO NARANJO y Carmen VENEGAS MORENO), Fundación Duques de Soria y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.
- COLINA GAREA, Rafael (1997): *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, Barcelona, Bosch.
- DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco (1992): *Derecho Agrario Ambiental: Propiedad y Ecología*, Pamplona, Aranzadi.
- GALIANA MARTÍN, L. (1996): “Actualidad del paisaje en Francia. De la protección a la gestión paisajística del espacio rural”, *Eria*, nº 39-40, pp. 39-107.
- GONZÁLEZ-QUINZÁ, Arturo (1986): “La protección del paisaje frente a las agresiones producidas por la instalación del servicio público telefónico (Comentario a la Sentencia de la Sala III del T.S. de 19 de enero de 1978)”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 98, pp. 119-147.
- MARTÍNEZ NIETO, Antonio (1993): “La protección del paisaje en el derecho español (I)”, *Actualidad Administrativa*, nº 32, pp. 397-411.
- (1993): “La protección del paisaje en el derecho español (II)”, *Actualidad Administrativa*, nº 33, pp. 413-430.

- (1998): “La contaminación del paisaje”, *Actualidad Administrativa*, nº 20, pp. 435-444.

PRIORE, Riccardo (2002): “Derecho al paisaje. Derecho del paisaje. Motivaciones sociales y objetivos políticos de la evolución de la aproximación al paisaje en el derecho europeo”, en *Paisaje y ordenación del territorio* (Florencio ZOIDO NARANJO y Carmen VENEGAS MORENO), Fundación Duques de Soria y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

REBOLLO, Martín (1976): “Medio ambiente y responsabilidad de la Administración”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 11.

RETORTILLO, Martín (1973), “Problemas jurídicos de la tutela del paisaje”, *Revista de Administración Pública*, nº 71.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jesús, y Carmen VENEGAS MORENO (2002): "Valoración de los paisajes monumentales. Una propuesta metodológica para la integración paisajística de los conjuntos históricos", en *Paisaje y ordenación del territorio* (Florencio ZOIDO NARANJO y Carmen VENEGAS MORENO), Fundación Duques de Soria y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (1999): “Urbanismo y protección del paisaje. Las (mal) llamadas (y peor entendidas) normas de aplicación directa. Anulación por el TSJ de Cantabria de licencia para 17 viviendas junto a la costa de Liendres”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 173, pp. 1179-1239.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel (2003): “Aspectos jurídicos del tratamiento del paisaje agrario”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 41.

UGARTE ELORZA, Félix María (1986): “Aspectos de la transformación histórica del paisaje natural por el caserío vasco-cantábrico: algunos casos concretos de gestión del suelo en las cabeceras de los ríos Deba, Urola y Oría”, *Lurralde: investigación y espacio*, nº 9, pp. 191-224.

## ANEXO

El Convenio el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa (STCE nº 176) se transcribe íntegramente por su interés y su carácter recopilador de las ideas vigentes sobre el paisaje:

### PREÁMBULO

Los Estados miembros del Consejo de Europa, signatarios del presente Convenio.

*Considerando* que el objetivo del Consejo de Europa es alcanzar una unión más estrecha entre sus miembros con el fin de garantizar y promover los ideales y principios que son su patrimonio común, y que dicho objetivo se persigue en particular mediante la celebración de acuerdos en los campos económico y social;

*Preocupados* por alcanzar un desarrollo sostenible basado en una relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente;

*Tomando* nota de que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo;

*Conscientes* de que el paisaje contribuye a la formación de las culturas locales y que es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo, que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea;

*Reconociendo* que el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los cotidianos;

*Tomando* nota de que la evolución de las técnicas de la producción agrícola, forestal, industrial y minera, así como en materia de ordenación del territorio y urbanística, transporte, infraestructuras, turismo y ocio y, a nivel más general, los cambios en la economía mundial están acelerando en muchos casos la transformación de los paisajes;

*Deseosos* de responder a la aspiración general de disfrutar de paisajes de gran calidad y de participar activamente en el desarrollo de los paisajes;

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

*Teniendo* en cuenta los textos jurídicos existentes a nivel internacional en materia de protección y gestión del patrimonio natural y cultural, de ordenación del territorio, de autonomía local y de cooperación transfronteriza, en particular, el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de 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 la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (Madrid, 21 de mayo de 1980) y sus protocolos adicionales, la Carta europea de la 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 pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en relación con el medio ambiente (Aarhus, 25 de junio de 1998);

*Reconociendo* que la calidad y la diversidad de los paisajes europeos constituyen un recurso común y que es importante cooperar para su protección, gestión y ordenación;

*Deseosos* de establecer un nuevo instrumento consagrado exclusivamente a la protección, la gestión y ordenación de todos los paisajes de Europa;

Han convenido en lo siguiente:

## **CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES**

### *Artículo 1 - Definiciones*

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;
- b) por «política en materia de paisajes» se entenderá la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje;
- c) por «objetivo de calidad paisajística» se entenderá, para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno;
- d) por «protección de los paisajes» se entenderán las acciones en caminadas a conservar y el mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o de la acción del hombre;

e) por «gestión de los paisajes» se entenderán las actuaciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales;

f) por «ordenación de los paisajes» se entenderá las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, la restaurar o crear paisajes.

#### *Artículo 2 - Ambito de aplicación*

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

#### *Artículo 3 - Objetivos*

El presente Convenio tiene por objeto promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo.

## **CAPÍTULO II - MEDIDAS NACIONALES**

#### *Artículo 4 - Reparto de las competencias*

Cada Parte aplicará el presente Convenio, en particular los artículos 5 y 6, con arreglo a su propio reparto de competencias, de conformidad con sus principios constitucionales y su organización administrativa, y respetando el principio de subsidiariedad, teniendo en cuenta la Carta europea de autonomía local. Sin perjuicio de las disposiciones del presente Convenio, cada Parte armonizará la aplicación del presente Convenio con sus propias políticas.

#### *Artículo 5: Medidas generales*

Cada Parte se compromete a:

- 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;
- b) definir y aplicar en materia de paisajes políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje mediante la adopción de las medidas específicas contempladas en el artículo 6;
- c) establecer procedimientos para la participación pública, así como para la participación de las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en la anterior letra *b*;
- d) integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

#### *Artículo 6 - Medidas específicas*

##### *A.- Sensibilización*

Cada Parte se compromete a incrementar la sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas respecto del valor de los paisajes, su papel y su transformación.

##### *B.- Formación y educación*

Cada parte se compromete a promover:

- a) la formación de especialistas en la valoración de los paisajes e intervención en los mismos;
- b) programas pluridisciplinarios de formación en política, protección, gestión y ordenación del paisaje con destino a los profesionales de los sectores privado y público y a las asociaciones interesadas;

c) cursos escolares y universitarios que, en las disciplinas correspondientes, aborden los valores relacionados con los paisajes y las cuestiones relativas a su protección, gestión y ordenación.

*C.- Identificación y calificación*

1 Con la participación activa de las Partes interesadas, de conformidad con el artículo 5.c y con vistas a profundizar en el conocimiento de sus paisajes, cada Parte se compromete:

- a)- a identificar sus propios paisajes en todo su territorio;
- a analizar sus características y las fuerzas y presiones que los transforman;
- a realizar el seguimiento de sus transformaciones;
- b) a calificar los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores particulares que les atribuyen las Partes y la población interesadas;

2 Los procedimientos de identificación y calificación estarán guiados por los intercambios de experiencia y metodología, organizados entre las Partes a nivel europeo con arreglo al artículo 8.

*D.- Objetivos de calidad paisajística*

Cada parte se compromete a definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, previa consulta al público, de conformidad con el artículo 5.c.

*E.- Aplicación*

Para aplicar las políticas en materia de paisajes, cada Parte se compromete a establecer instrumentos de intervención destinados a la protección, gestión y/u ordenación del paisaje.

### **CAPÍTULO III - COOPERACIÓN EUROPEA**

*Artículo 7 - Políticas y programas internacionales*

Las Partes se comprometen a cooperar en el estudio de la dimensión paisajística de las políticas y programas internacionales y a recomendar, en caso necesario, que se incluyan, en los mismos, consideraciones relativas al paisaje.

*Artículo 8 - Asistencia mutua e intercambio de información*

Las Partes se comprometen a cooperar con vistas a reforzar la efectividad de las medidas adoptadas en virtud de otros artículos del presente Convenio, en particular:

- a) a prestarse asistencia científica y técnica mutua en materia de paisajes, mediante la puesta en común y el intercambio de experiencias y de resultados de los proyectos de investigación;
- b) a promover el intercambio de especialistas en materia de paisajes, en particular con fines de formación e información;
- c) a intercambiar informaciones respecto de todas las cuestiones contempladas en las disposiciones del presente Convenio.

*Artículo 9 - Paisajes transfronterizos*

Las Partes se comprometen a favorecer la cooperación transfronteriza al nivel local y regional y, en caso necesario, a elaborar y realizar programas comunes en materia de paisajes.

*Artículo 10 - Seguimiento de la aplicación del Convenio*

1. Los Comités de Expertos competentes existentes establecidos en virtud del artículo 17 del Estatuto del Consejo de Europa serán designados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa del seguimiento de la aplicación del Convenio.

2. Después de cada reunión de los Comités de Expertos, el Secretario General del Consejo de Europa transmitirá al Comité de Ministros un informe sobre el trabajo realizado y sobre el funcionamiento del Convenio.

3. Los Comités de Expertos propondrán al Comité de Ministros los criterios para la concesión de un Premio del Paisaje del Consejo de Europa y su correspondiente reglamento.

*Artículo 11 - Premio del Paisaje del Consejo de Europa*

1. El Premio del Paisaje del Consejo de Europa es una distinción que puede otorgarse a las entidades locales y regionales y a sus agrupaciones que, como parte de la política paisajística de una Parte en el presente Convenio, hayan adoptado una política o medidas para proteger, gestionar y/u ordenar su paisaje que hayan resultado de una eficacia duradera y puedan servir de ejemplo a otras autoridades territoriales de Europa. Asimismo podrá otorgarse dicha distinción a organizaciones no gubernamentales que hayan realizado aportaciones especialmente notables a la protección, gestión u ordenación del paisaje.
2. Las candidaturas al Premio del Paisaje del Consejo de Europa serán presentadas por las Partes a los Comités de Expertos mencionados en el artículo 10. Las autoridades transfronterizas locales y regionales y las agrupaciones de autoridades locales y regionales interesadas podrán solicitarlo, siempre que gestionen conjuntamente el paisaje en cuestión.
3. A propuesta de los Comités de Expertos mencionados en el artículo 10, el Comité de Ministros establecerá y publicará los criterios de concesión del Premio del Paisaje del Consejo de Europa, adoptará el reglamento correspondiente y otorgará el Premio.
4. La finalidad de la concesión del Premio del Paisaje del Consejo de Europa es animar a los premiados a garantizar una protección, gestión y/u ordenación sostenible de los paisajes de que se trate.

**CAPÍTULO IV - CLÁUSULAS FINALES***Artículo 12 - Relaciones con otros instrumentos*

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 vigentes en la actualidad o que puedan estarlo en el futuro.

*Artículo 13 - Firma, ratificación y entrada en vigor*

1. El presente Convenio estará abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Estará sujeto a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación serán depositados ante el Secretario General del Consejo de Europa.
2. El Convenio entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses a partir de la fecha en la que diez Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento en quedar vinculados por el Convenio de conformidad con las disposiciones del apartado precedente.
3. Respecto de cualquier Estado signatario que posteriormente exprese su consentimiento en quedar vinculado por el Convenio, ésta entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses a partir de la fecha de depósito del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

*Artículo 14 - Adhesión*

1. Con posterioridad a la entrada en vigor del presente Convenio, el Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá invitar a la Comunidad Europea y a cualquier Estado europeo que no sea miembro del Consejo de Europa a adherirse al Convenio mediante decisión adoptada con la mayoría prevista en el artículo 20.d del Estatuto del Consejo de Europa y mediante votación unánime de los Estados Partes con derecho a pertenecer al Comité de Ministros.
2. Respecto de cualquier Estado que se adhiera, o de la Comunidad Europea en caso de su adhesión, el presente Convenio entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses tras la fecha de depósito del instrumento de adhesión en poder del Secretario General del Consejo de Europa.

*Artículo 15 - Aplicación territorial*

1. En el momento de la firma o del depósito del instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, cualquier Estado o la Comunidad Europea podrá especificar el territorio o territorios a los que se aplicará el presente Convenio.
2. Cualquier Parte podrá, en una fecha posterior, mediante declaración dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, hacer extensiva la aplicación del presente Convenio a cualquier otro territorio especificado en la declaración. El Convenio surtirá efecto respecto de dicho territorio el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses a partir de la fecha de recepción de la declaración por el Secretario General.
3. Cualquier declaración formulada en virtud de los dos apartados anteriores podrá ser retirada, respecto de cualquier territorio mencionado en dicha declaración, mediante notificación dirigida al Secretario General. Dicha retirada surtirá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses a partir de la fecha de recepción de la declaración por el Secretario General.

#### *Artículo 16 - Denuncia*

1. Cualquier Parte podrá, en cualquier momento, denunciar el presente Convenio mediante notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa.
2. Dicha denuncia surtirá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses a partir de la fecha de recepción de la declaración por el Secretario General.

#### *Artículo 17 - Enmiendas*

1. Cualquier Parte o los Comités de Expertos mencionados en el artículo 10 podrán proponer enmiendas al presente Convenio.
2. Cualquier propuesta de enmienda se notificará al Secretario General del Consejo de Europa que a su vez la comunicará a los Estados miembros del Consejo de Europa, a las demás Partes y a cualquier Estado europeo no miembro que haya sido invitado a adherirse al presente Convenio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.
3. Los Comités de Expertos establecidos en el artículo 10 examinarán cualquier propuesta de enmienda y presentarán al Comité de Ministros para su aprobación el texto aprobado por una mayoría de tres cuartas partes de los representantes de las Partes. Después de su aprobación por el Comité de Ministros con la mayoría prevista en el artículo 20 del Estatuto del Consejo de Europa y con la votación unánime de los Estados Parte con derecho de pertenecer al Comité de Ministros, el texto será remitido a las Partes para su aceptación.
4. Cualquier enmienda entrará en vigor respecto de las Partes que la hayan aceptado el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses a partir de la fecha en que tres Estados miembros del Consejo de Europa hayan informado al Secretario General de su aceptación. Respecto de cualquier Parte que la acepte posteriormente, dicha enmienda entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses a partir de la fecha en que la Parte mencionada haya informado al Secretario General de su aceptación.

#### *Artículo 18 - Notificaciones*

El Secretario General del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo de Europa, a cualquier Estado a la Comunidad Europea que se haya adherido al presente Convenio:

- a) cualquier firma;
- b) el depósito de cualquier instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión;
- c) cualquier fecha de entrada en vigor del presente Convenio de conformidad con los artículos 13, 14 y 15;
- d) cualquier declaración formulada en virtud del artículo 15;
- e) cualquier denuncia formulada en virtud del artículo 16;

f) cualquier propuesta de enmienda, cualquier enmienda aprobada con arreglo al artículo 17 y la fecha de su entrada en vigor;

g) cualquier otra acción, notificación, información o comunicación relativa al presente Convenio.

En fe de lo cual, los abajo firmantes, debidamente autorizados para ello, firman el presente Convenio.

Hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, en inglés y francés, siendo ambos textos igualmente auténticos, en un único ejemplar que se depositará en los archivos del Consejo de Europa. El Secretario General del Consejo de Europa remitirá copias certificadas a cada Estado miembro del Consejo de Europa y a cualquier Estado o a la Comunidad Europea que hayan sido invitados a adherirse al presente Convenio (Ministerio de Asuntos Exteriores. Oficina de Interpretación de Lenguas: Registrado al número 540/00.con ma/av/jal, y despachado el 19 de septiembre de 2002).