

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ
Doctor en Derecho
Técnico Jurídico de Urbanismo y Medio Ambiente
Ayuntamiento de Sada (A Coruña)
Investigador del Observatorio del Litoral
Universidad de A Coruña.

La creciente influencia de la protección del paisaje como garantía de un urbanismo ambiental. Repercusiones prácticas en la Comunidad Autónoma de Galicia.

I.- Introducción. La integración jurídica del paisaje en el Derecho al Medio Ambiente.

II. La recepción jurídica de la protección del paisaje en las recientes resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

III. La indeterminación del concepto de “pantalla arquitectónica” en las zonas costeras. La necesidad de su formulación como concepto jurídico garante del paisaje.

IV. Reflexiones finales

I.- Introducción. La integración jurídica del paisaje en el Derecho al Medio Ambiente.

La recepción e integración en el ordenamiento jurídico español del Convenio Europeo del Paisaje aprobado por el Consejo de Europa en Florencia el 20 de octubre de 2000, ha supuesto un auténtico revulsivo en aras a la protección del paisaje y de la estética, como garantía en los procesos de evaluación ambiental¹.

El concepto de medio ambiente se ha asociado al de “calidad de vida²”, donde juega un papel fundamental la protección del medio natural. El paisaje constituye un “valor

¹ La Exposición de Motivos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental recuerda la plena aplicabilidad del Convenio Europeo del Paisaje, ratificado el 6 de noviembre de 2007, por lo que deberá aplicarse tanto en la evaluación de impacto ambiental como en la evaluación ambiental estratégica.

La Convención Europea del Paisaje se firmó en Florencia el 20 de octubre de 2000. Fue ratificada por el Reino de España el 6 de noviembre de 2007 (vid. BOE nº 31, 5-2-2008).

²Cfr. MARTÍNEZ NIETO, A., “La contaminación del paisaje (1)”, *Actualidad Administrativa La Ley*, Ref. XXIII, Tomo II, 1998, pág. 435.

ambiental” estético asociado a la contemplación del medio físico como escenario de las diferentes formas de vida.

Esta integración del “paisaje” dentro del concepto de “medio ambiente”, desde una perspectiva material³, se produce ya en la STC 120/1995⁴, de 26 de junio, cuando señala que “el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales” y que “ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cultura”.

La STC 61/1997 se refiere a que “la protección de los valores estéticos del paisaje es también protección del medio ambiente⁵”. Más recientemente, la STS, Sala 3ª, 25-1-2012⁶ se inclina por esa identificación del concepto de “paisaje” integrado en el de “medio ambiente”. En su apoyo cita el considerando primero de la Directiva 92/43/CEE en el cual la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, incluida la preservación de los hábitats naturales, constituye un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad. Destaca la citada STS:

“El medioambiente no es una abstracción, sino el espacio donde viven los seres humanos del que dependen su calidad de vida y su salud, incluso para generaciones futuras (Dictamen de 8 de julio de 1996 del Tribunal Internacional de Justicia)”.

En línea con lo anterior, los Tribunales de Justicia se han venido haciendo eco de la garantía paisajística y de la necesidad de que el urbanismo tenga en cuenta en su diseño, aplicación e implementación la garantía de ese bien jurídico protegido. A este respecto

Razona el autor que: “la posición del paisaje en el sistema jurídico ambiental se entiende perfectamente si se considera que el medio ambiente es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes en peligro que condicionan la vida humana”.

“El concepto de calidad de vida, en principio, no se sustenta tan sólo sobre la economía (nivel de vida), sino que es un indicador diferente que se alimenta de igual manera de la cultura y se liga seguidamente a la utilización racional de los recursos naturales y al medio ambiente y todo ello con el trasfondo de la solidaridad colectiva (STC 102/1995)”.

³ Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E, SANTOS DIEZ, R., CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, La Ley, Madrid, 2009, Ref. La Ley 3571/2010.

⁴ Vid. F. 6.

⁵ Vid. Antecedente de hecho nº 35.

⁶ Rec. nº 19/2008.

ha de recordarse la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística⁷.

En este trabajo se referirán alguna de las últimas sentencias recaídas en la Comunidad Autónoma de Galicia relativas al Plan General de Ordenación Municipal de A Coruña, donde el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha considerado como parámetro de legalidad el cumplimiento del principio de protección paisajística. También analizaré brevemente los aspectos de integración paisajística en las zonas costeras puestos en relación con los instrumentos de ordenación del territorio de Galicia.

II. La recepción jurídica de la protección del paisaje en las recientes resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

En la Comunidad Autónoma de Galicia el fenómeno jurídico del paisaje ha tenido su reflejo legal en la Ley 7/2008, de 7 de julio, del Paisaje de Galicia, recordando que proporciona el marco idóneo para abordar desde una concepción holística la comprensión del territorio. Destaca el valor del paisaje como “elemento fundamental de la calidad de vida de las personas⁸”.

La Ley del Paisaje de Galicia refuerza la garantía de este bien jurídico hasta el punto de exigir que los planes generales de ordenación municipal, tras su aprobación inicial, deberán someterse a informe del órgano competente en materia de paisaje, que versará sobre los aspectos paisajísticos del plan⁹.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, considerando la relevancia de este bien jurídico protegido ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente sobre la necesaria integración del mismo en las políticas y actuaciones urbanísticas.

Así, la reciente STSJ de Galicia de 1-10-2015 (rec. 4009/2015) desestimó un recurso presentado por un particular contra una denegación de una licencia por el Ayuntamiento de A Coruña en el entorno de la Torre de Hércules declarada Patrimonio de la Humanidad, fundamentando aquella denegación en la vulneración de las normas de aplicación directa reguladas en el art. 104 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA). La negativa municipal se refería a un edificio de 25 metros de altura, 8 plantas más bajo cubierta medidas desde la rasante natural del terreno en el Paseo Marítimo de A Coruña.

⁷ Vid. Art. 2.f) Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁸ Vid. Exposición de Motivos.

⁹ Vid. art. 7.2º en la redacción dada por el art. 47 de la Ley 12/2014, de 22 de diciembre.

Consideraba la parte recurrente que el Ayuntamiento de A Coruña no podía denegar la citada licencia con base al mencionado art. 104 de la LOUGA, sin que previamente se hubiera pronunciado el órgano sectorial autonómico con competencia en materia de patrimonio y sin haberse efectuado la revisión o modificación del Plan General de Ordenación Municipal, al entender que se cumplían estrictamente los parámetros urbanísticos del Plan General en vigor.

La técnica de control de verificar la necesaria integración paisajística ya sea con el entorno urbano o rural, en los proyectos técnicos susceptibles de licencia, también es una exigencia de la legislación urbanística de Galicia. En efecto, se establece el requisito de que se justifique en ellos el cumplimiento de las normas de aplicación directa¹⁰. Deben acompañarse “los correspondientes planos de situación a escala adecuada, así como de cualquier otra información gráfica que resulte precisa en orden a respaldar su contenido¹¹”.

La STSJ de Galicia de 1-10-2015 considera que el Ayuntamiento es órgano competente para denegar la mencionada licencia aún cuando no se hubiera recabado el informe sectorial autonómico en materia de patrimonio, otorgando validez legal al exclusivo fundamento denegatorio con base a la conculcación de las “normas de aplicación directa”, habida cuenta que:

“la postura de la Administración autonómica contraria a la viabilidad de la instalada licencia, resulta del contenido de los informes mencionados atendiendo a las características de la pretendida y proyectada obra, no conformes con la protección dispensada al monumento declarado como Patrimonio de la Humanidad, y sin que tal decisiva consecuencia pueda ser desvirtuada por los aspectos invocados sobre naturaleza urbanística del específico terreno de la apelante”.

Además, el Tribunal gallego considera como absolutamente relevante la declaración de la Torre de Hércules de A Coruña como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO el 27 de junio de 2009 que tiene una decisiva influencia en cuanto a la procedente aplicación del artículo 104 de la LOUGA, ya que “la aparición de esta última, que supone una relevante limitación de la edificación en el ámbito de la denominada zona

¹⁰ Estas normas se contienen en el art. 104 LOUGA.

¹¹ Vid. art. 195.4º LOUGA.

buffer, en la que se ubican los terrenos de la recurrente, determina ya la clara inviabilidad de la construcción”.

Por lo tanto, integración estética y protección del patrimonio cultural¹² se hallan íntimamente ligadas y protegidas por las “normas de aplicación directa”, dado que tal y como establece el art. 104.a) de la LOUGA: “Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, típico o tradicional deberán armonizar con el mismo. Igualmente cuando, sin existir un conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados”.

Por su parte, también de reciente actualidad resulta la STSJ de Galicia nº 4642/2013 de 17 de septiembre de 2015 (rec. 4642/2013) que anuló una serie de determinaciones del Plan General de Ordenación Municipal de A Coruña con respecto a los parámetros de superficie y edificabilidad al entender que producían la vulneración de las “normas de aplicación directa” y las determinaciones relativas a la necesaria integración paisajística. Razona el Alto Tribunal gallego que una “pantalla vegetal” no supone una disminución del impacto visual derivado de una mayor concentración de volúmenes fruto de la modificación del planeamiento urbanístico. Como argumentación de su fundamento la citada STSJ expresa:

“Una pantalla vegetal no es una zona de transición entre núcleos y bloques de pisos, y un polígono industrial-comercial no es uno de estos bloques. Además, si se disminuye la superficie de las parcelas edificables y se mantiene el mismo aprovechamiento la consecuencia es una mayor concentración de lo edificado, lo que no es favorable para el núcleo cercado desde el punto de vista paisajístico”.

Esta preocupación acogida por el TSJ de Galicia por la protección y el derecho a un paisaje adecuado como manifestación del derecho al Medio Ambiente (art. 45 CE) con el fin de evitar la “contaminación estética” se halla en línea con el actual Derecho comparado. En Gran Bretaña, a través de la licencia urbanística, las autoridades “deberán comprobar si el nuevo edificio a construir “encaja” en el entorno arquitectónico y naturales, especialmente en los casos de áreas de destacado valor ecológico o histórico, de tal manera que no afecte al paisaje y a la apariencia de la zona”. Todo ello con base en la *Planning Policy Guidance 1 (PPG 1) General Policy*

¹² La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental en su art. 5.1º.i) define como patrimonio cultural “el concepto que incluye todas las acepciones de patrimonio, tales como histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, industrial e inmaterial”.

*and Principles*¹³, que establece: “El aspecto del desarrollo propuesto y la relación con su entorno son consideraciones materiales a la hora de decidir las solicitudes de licencia y los recursos”.

III. La indeterminación del concepto de “pantalla arquitectónica” en las zonas costeras. La necesidad de su formulación como concepto jurídico garante del paisaje.

Debe definirse, en aras de una mayor seguridad jurídica, conceptos jurídicos indeterminados como el de “barreras de edificación”, pensado para la realización de edificaciones en bloque. Se definen algunos instrumentos de planeamiento urbanístico, con una longitud máxima de 70¹⁴ mts, si bien ésta parece excesiva con respecto al tratamiento del borde litoral, donde “lo sustancial en la pantalla arquitectónica es interponer o intercalar una barrera artificial edificatoria entre el mar y el entorno, mediante su ubicación en la zona de influencia¹⁵”.

Tal y como señala GONZÁLEZ-VARAS¹⁶, la estética es objeto de Derecho y por lo tanto debe “objetivarse”, “en tanto en cuanto puede plasmarse en una norma un criterio (estético), que sirva de referencia o apoyo para que los poderes públicos puedan actuar en un caso concreto, evitando así meras apreciaciones subjetivas y determinando un marco jurídico concreto” para los diversos operadores urbanísticos, fundamentalmente a través del establecimiento de ordenanzas estéticas o normas urbanística locales, y en base a ellas el control mediante la técnica de la licencia urbanística de la “adecuación al ambiente de las construcciones”.

Su indefinición supondrá una fuente constante de conflictos y de apreciaciones subjetivas, a la par que se produce en la interpretación y aplicación de las denominadas “normas de aplicación directa”, siendo una exigencia fundamental la claridad normativa y la certidumbre tanto por parte de los poderes públicos como de los operadores socioeconómicos.

¹³ Cfr. BOUZAA ARIÑO, O., “La planificación territorial en Gran Bretaña”, 1ª ed. Civitas, Pamplona, 2009, págs. 50-51.

¹⁴ Vid. Art. 7.2.3.4.j) documento de revisión del Plan General de Ordenación Municipal de A Coruña, aprobado definitivamente por Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia de 25 de febrero de 2013 (Boletín Oficial de la Provincia de A Coruña nº 129 de 9 de julio de 2013)

¹⁵ Vid. STS, Sala 3ª, 4-5-2010 (rec. 1607/2006).

¹⁶ Cfr. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Thomsom-Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 721-761.

El planeamiento territorial y urbanístico debe aportar elementos de concreción con conceptos y límites claros, que permitan la aplicación reglada del Derecho Urbanístico, evitando el recurso constante a la interpretación subjetiva de las normas.

En Comunidades Autónomas como Baleares, se ha acotado el concepto de “barrera de la edificación” en la propia planificación territorial. Así, en Mallorca se establece como longitud máxima de fachada de cada edificio la cifra de 60 metros lineales, a fin de evitar edificios bajos pero demasiado “alargados” e igualmente impactantes.

Además de establecer otros criterios de intensidad de uso, altura y ocupación máxima, “se logra una mínima homogeneidad en la regulación de la zona, ya que, por ejemplo, ningún edificio hotelero podrá superar cuatro plantas en total¹⁷”. Esto posibilita la armonización de las edificaciones en el entorno, debiendo en el planeamiento que contenga la ordenación detallada, ordenar los correspondientes volúmenes buscando su adecuada integración paisajística, y procurando que los desarrollos se efectúen en dirección contraria a la costa.

BLASCO ESTEVE¹⁸, se refiere a la importancia de fijar esos criterios de integración de los volúmenes en el paisaje:

“En cuanto a los criterios o reglas de “integración paisajística”, su importancia es esencial en el tratamiento de cualquier zona o espacio turístico: si el paisaje es un elemento esencial del territorio y de la imagen que percibe el turista, parece lógico que el planeamiento defina las condiciones generales por las que las edificaciones (y demás actuaciones con incidencia en el suelo) se integran y armonizan con el paisaje en el que se encuentran, con su entorno”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, cabe destacar la ausencia de la definición legal de la “pantalla arquitectónica” en el planeamiento supramunicipal de

¹⁷ Cfr. BLASCO ESTEVE, A., “La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 262, 2010, pág. 61.

“(…) los edificios hoteleros ya no están juntos, no se “tocan”, sin que entre unos y otros se sitúan todas estas instalaciones de que hablamos, produciendo un efecto de separación entre las respectivas edificaciones y situando zonas verdes entre los mismos, con lo que se rompe el desagradable efecto pantalla que se daba en épocas precedentes”.

¹⁸ Cita como ejemplo: “el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria contiene criterios específicos de integración paisajística de los volúmenes construidos, en especial en el caso de la edificación en ladera (art. 217.2), dado el impacto que pueden tener los edificios en estos supuestos” (Ibidem, págs. 65-66).

Galicia, tanto en las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT)¹⁹ como en el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POL)²⁰.

La protección paisaje relacionada con el dominio público marítimo-terrestre, no opera sólo desde la perspectiva de su “integridad física” que se garantiza mediante la técnica del “deslinde”, sino también mediante “la preservación de sus características naturales y en particular la de sus valores paisajísticos²¹”.

Esta prohibición del efecto “apantallamiento” en las zonas costeras amén de lo dispuesto en el art. 104 de la Ley nº 9/2002 de Galicia trae causa de lo ya previsto en el art. 30.1º.b de la Ley de Costas. Las DOT reproducen la literalidad del mencionado precepto estatal al establecer:

“En la franja litoral inmediata al límite interior de la ribera, con una anchura mínima de 500 metros, las construcciones evitarán la formación de pantallas arquitectónicas o la acumulación de volúmenes, sin que para estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar (o equivalentes) en el término municipal respectivo²²”.

Estas determinaciones urbanísticas directamente aplicables se corresponden con la “subsunción de la protección externa del demanio costero en el marco de la protección del medio Ambiente”. Estas normas de aplicación directa costeras son consecuencia de la “función pública de la gestión racional de un recurso precioso ecológica, económica, estratégica y políticamente”, como es el borde litoral²³.

La OCDE²⁴ considera que la “calidad del litoral” depende de la densidad de población, de las características visuales, del grado de acondicionamiento y de las posibilidades de

¹⁹ Aprobadas por Decreto de la Xunta de Galicia nº 19/2011 de 10 de febrero (Diario Oficial de Galicia nº 36 de 22 de febrero de 2011).

²⁰ Aprobado por Decreto de la Xunta de Galicia nº 20/2011 de 10 de febrero (Diario Oficial de Galicia nº 37 de 23 de febrero de 2011). Vid. Disposición sobre Costas.

²¹ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., “Dominio público y protección del litoral. La Ley de costas veinte años después”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. F. J. Sanz Larruga, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pág. 114.

²² Vid. aptdo. 6.10.

²³ Cfr. DE ASÍS ROIG A. E., “Policía demanial externa y medio ambiente. Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 125, 1991, pág. 69.

²⁴ Cfr. *Gestión de zonas costeras*, OCDE, Mundiprensa, Madrid, 1995, pág. 71.

acceso del público a la costa. En las regiones costeras vulnerables, cuanto menor densidad tenga la población y menos numerosas sean las posibilidades de acondicionamiento, mejor es la calidad y más posibilidades tienen los recursos costeros de ser conservados para las generaciones venideras.

El cumplimiento de lo previsto en el art. 30.1.b) de la Ley de Costas de 1988 constituye un parámetro protector del medio ambiente fiscalizable por la Dirección General de Costas en la emisión de los informes al planeamiento urbanístico²⁵, con el fin de comprobar que los cálculos y metodologías que utilizan estos instrumentos respetan el contenido del citado precepto legal.

Las DOT se limitan a reproducir un precepto ya de por sí defectuoso y confuso²⁶. Por su carácter de norma reglamentaria, deberían haber aclarado los preceptos considerados oscuros o dificultosos en su aplicación práctica por los operadores urbanísticos²⁷.

Considera la OCDE que en las zonas costeras de fuerte densidad demográfica es donde la población ha experimentado un crecimiento rápido sin planificación ni control, pueden ofrecer las ventajas que van a la par con una densidad de población determinada (infraestructuras comerciales, equipos de tiempo libre, por ejemplo). Una situación de este tipo puede no obstante ocasionar una degradación rápida de la calidad de los suelos y de las aguas así como una desaparición de otras ventajas (pureza del aire, tranquilidad, calidad de las aguas costeras, espacios naturales, atractivo paisajístico, etc.).

Se distinguen dos tipos de infraestructuras: las que favorecen la perennidad, como las redes de alcantarillado bien mantenidas y explotadas y las que están más al servicio de un crecimiento rápido que de un desarrollo duradero, como las redes de carreteras muy ramificadas.

²⁵ A la emisión de los citados informes sectoriales en materia de costas se refiere el art. 112 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

²⁶ Cfr. MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 178. Sostiene el autor:

“El artículo 30.1.b) de la L. C., al establecer que *las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística*, se convierte en acabado ejemplo de norma absolutamente inútil”.

“Puede tratarse de un intento de dar satisfacción a las malparadas Administraciones autonómicas, pero, además de inútil, la formulación que criticamos es técnicamente defectuosa, por cuanto, en rigor, las construcciones tendrán que adaptarse a los instrumentos de ordenación válidamente aprobados de conformidad con la legislación urbanística. La Ley 22/1988 parece desconocer que la legislación urbanística, por lo general, no establece modelos a los que directamente hayan de adaptarse las construcciones”.

²⁷ Las DOT al reproducir el art. 30.1.b) de la Ley de Costas Estatal, se refieren a dos categorías de suelo no recogidas en la vigente legislación urbanística gallega: por una parte, al suelo “urbanizable programado”, que se identifica tradicionalmente con el que tiene señalado plazos para su desarrollo y ejecución (siendo su equivalente el *suelo urbanizable delimitado* según el art. 14.2º.a) de la Ley 9/2002 de Galicia) y por otra parte a la de “suelo apto para urbanizar”, sin reparar que a esta última clase de suelo se le aplica el régimen del suelo “urbanizable no delimitado²⁷” por aplicación de la disposición transitoria 1ª d) de la LOUGA para los municipios con planeamiento urbanístico no adaptado a esta última Ley.

IV.- Reflexiones finales

Lo que empezó siendo un precepto casi poético el referido a las “normas de aplicación directa” ya en la primera Ley del Suelo de 1956 ha dado lugar en su aplicación por los Tribunales de Justicia a un auténtico “principio general del Derecho” en el nuevo paradigma constituido por el Urbanismo Ambiental.

Urbanismo y Medio Ambiente constituyen dos realidades actualmente indisociables, donde la actual Ley 42/2007 de Protección de la Naturaleza y de la Biodiversidad, otorga prevalencia a los valores ambientales, formando parte el principio de integración paisajística del derecho al medio ambiente proclamado por el art. 45 CE.

Los preceptos reglamentarios como las Directrices de Ordenación del Territorio y del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, si bien contribuyen activamente a una mejor ordenación del territorio, en una posterior reforma deberían incidir en aclarar aspectos necesarios para dotar de mayor seguridad jurídica a los operadores urbanísticos, tales como la definición de las “pantallas” o “barreras de la edificación”, amén de aclarar qué clases de suelos urbanizables (residenciales, terciarios, industriales) entran en el cómputo de la densidad media para evitar la formación de aquellos elementos distorsionadores en la zona de influencia definida en el art. 30.1.b) de la Ley de Costas de 1988.

A Coruña, noviembre de 2015

CPG.