

El paisaje y la intervención humana: especial referencia al caso de la Comunidad Valenciana

JAIME CLEMENTE MARTÍNEZ
Universidad Jaime I de Castellon

Resumen

La preocupación por el paisaje ha ganado importancia en una sociedad desarrollada como la nuestra y por ello las Administraciones Públicas deben tomar medidas para tenerlo en consideración, pero sin dejar a la ciudadanía al margen de esta regulación paisajística.

Así pues, en el presente trabajo se abordará los aspectos jurídicos de la regulación administrativa del paisaje y cómo influye en él la intervención humana. En primer lugar, se realizará una aproximación a la norma legal, con especial referencia a la LOTUP (siglas de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana), para analizar cómo lo define y cómo se regula. A continuación, se abordará la manera en que el ser humano puede influir en el paisaje y los diferentes efectos que puede haber como resultado de esa interacción. Finalmente, se aportarán una serie de conclusiones al trabajo realizado.

Palabras clave: Paisaje. Regulación administrativa del paisaje. Intervención humana sobre el paisaje. Derecho medioambiental. Participación ciudadana. Paisaje y humanidad.

Abstract

The concern for the landscape has gained importance in a developed society like ours and for them the Public Administrations must take measures to take it into consideration, but without leaving the citizenship outside this landscape regulation.

Thus, the present work will address the legal aspects of administrative regulation of the landscape and how it influences human intervention. Firstly, an approximation will be made to the legal norm, with special reference to LOTUP (acronym of Law 5/2014, of July 25, of the Generalitat, Territorial Planning, Urbanism and Landscape of the Valencian Community), to analyze how it defines and how it is regulated. It will then address how the human being can influence the landscape and the different effects that may result as a result of that interaction. Finally, a series of conclusions will be given to the work carried out.

Keywords: Landscape. Administrative regulation of the landscape. Human intervention on the landscape. Environmental law. Citizen participation. Landscape and humanity.

Índice de abreviaturas

- LOTPPCV Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
- LOTUP Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.
- PATIVEL Plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral.

1. Normativa sobre paisaje: el desarrollo del *derecho paisajístico*

En primer lugar, cabe analizar cuáles son los objetivos de la política de paisaje, según MUÑOZ CRIADO⁴⁶, entre los que encontramos proteger y poner en valor los paisajes más valiosos y socialmente apreciados de una sociedad. A continuación, salvaguardar, gestionar y mejorar los valores del paisaje en los procesos de planificación territorial y urbanística, con el objetivo de incrementar su calidad, tanto en los espacios naturales y rurales, como en los urbanos y periurbanos. Y por último, coordinar la actuación de las distintas administraciones públicas en materia de paisaje, mediante la definición de criterios y objetivos de calidad paisajística concretos.

Así mismo, una de las primeras cuestiones que se debe analizar es saber qué administración pública posee las competencias en materia de paisaje. Tal y como afirma FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁴⁷ no existe ninguna administración en concreto a la que se atribuya tal competencia, así que el asunto del paisaje vendrá ligado a otros medioambientales, culturales, sociales, históricos, recurso patrimonial etc. Como comenta la autora, incluso podría darse el caso de que un particular, como puede ser una comunidad de propietarios, realizara actuaciones que afectasen al paisaje al realizar modificaciones sobre partes de su terreno y que ello afectara al conjunto estético del paisaje de esa área.

Pese a esta aparente dispersión en los aspectos de regulación, parece que el ente por antonomasia para ejercer competencias en materia de paisaje es la administración local, pues así se refleja en los artículos 25.2 d), e), f) y m) de la Ley de Bases de Régimen Local 17/1985, de 2 de abril, donde se especifica que los municipios, en la medida que así lo prevea la legislación estatal y autonómica, ejercerá competencias en aspectos como son la ordenación, vías rurales y urbanas, patrimonio histórico-artístico, medioambiente, actividades culturales, turismo, etc; coincidiendo de esta forma con los aspectos que, como se ha mencionado, interactúan y tienen estrecha relación con el paisaje.

⁴⁶ Aránzazu Muñoz Criado: *La Política de Paisaje de la Comunidad Valenciana*. Dialnet, 2008. Disponible en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3027486.pdf> (consultado el 17 de enero de 2017).

⁴⁷ Carmen Fernández Rodríguez: *Estética y paisaje urbano. La intervención administrativa en la estética de la ciudad*. Editorial La Ley, Madrid, 2011, página 94.

Especial relevancia adquiere también el Convenio Europeo del Paisaje⁴⁸ (aprobado en Florencia el 20 de octubre del 2000), este es un acuerdo entre los estados miembros del Consejo de Europa cuyo objetivo principal es el de promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, abarcando las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas, así como las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores. Se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales, como a los paisajes cotidianos o degradados. Según el Convenio Europeo el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, constituye un recurso favorable para la actividad económica y su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación del empleo. De acuerdo con el artículo 5 del Convenio, deben establecerse procedimientos para la participación pública, así como la de las autoridades locales y regionales, y la de otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas del paisaje. Del mismo modo, como señalan FARINÓS DASÍ y SÁNCHEZ CABRERA⁴⁹, el paisaje debe integrarse en las políticas de ordenación territorial y urbanística, en las políticas cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualquier otra que pueda tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje

Tal y como afirma el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente⁵⁰ el propósito general del Convenio es animar a las autoridades públicas a adoptar políticas y medidas a escala local, regional, nacional e internacional para proteger, planificar y gestionar los paisajes europeos con vistas a conservar y mejorar su calidad y llevar al público, a las instituciones y a las autoridades locales y regionales a reconocer el valor y la importancia del paisaje y a tomar parte en las decisiones públicas relativas al mismo. Dicho Convenio entró en vigor en nuestro país el 1 de marzo de 2008.

En el ámbito de la Comunidad Valenciana, en materia de paisaje destaca la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, el artículo 6 de esta norma es la que define al paisaje como “cualquier parte del territorio, tal y como lo han percibido sus habitantes, cuyo carácter resulta de interacción de factores naturales y humanos”. Por consiguiente, en esta definición habla de el paisaje como un elementos que depende y es el resultado de diferentes interacciones entre lo natural y lo humano; de hecho el Tribunal Constitucional (TC)⁵¹ o define como una noción estética, “cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del

⁴⁸Convenio Europeo del Paisaje. Disponible en línea: http://www.mapama.gob.es/en/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/090471228005d489_tcm11-24940.pdf (consultado el 17 de enero de 2017).

⁴⁹ Joaquín Farinós Dasí y José Vicente Sánchez Cabrera: *Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio*. 2010, Valencia. Disponible en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3856228.pdf> (consultado el 17 de enero de 2017).

⁵⁰ Página web del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente sobre el Convenio Europeo del Paisaje. Disponible en línea: <http://www.mapama.gob.es/en/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/convenio.aspx> (consultado el 17 de enero de 2017).

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 102/1995 de 26 junio. RTC 1995\102

pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente”. En definitiva, la tierra, el suelo, el espacio natural, se entiende como un patrimonio que produce unos rendimientos de los que se beneficiará toda la sociedad. A esta definición, donde se combina lo natural con lo humano y se le suma la perspectiva, cabe añadir el aspecto temporal para definir el paisaje, tal y como afirma HERVÁS MÁS⁵², donde entiende que las dimensiones de la perspectiva natural y humana no tienen un carácter estático, sino que son altamente mutables evolucionan a corto, medio y largo plazo.

Desde esta comunidad, no sólo encontramos ante una amplia regulación en el tema con la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPPCV) y el reglamento que al desarrollaba, que era el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje para esta Comunidad. Dichas disposiciones abordaban concretos instrumentos para esa integración con la previsión de reglas directamente aplicables sobre construcciones, prohibición de colocación de anuncios, vallas publicitarias, entre otros aspectos. Pese a esta amplia regulación, actualmente estas dos normas están derogadas y sólo encontramos regulación de paisaje en un artículo de la LOTUP y en tres anexos a la ley; hecho que ha dejado que la Comunidad Valenciana, deje de ser de las más concienciadas en temas paisajísticos en cuanto a la regulación autonómica se refiere.

Destacan, en los anexos a la LOTUP, los instrumentos de integración paisajística: estudios de paisaje, estudios de integración paisajística y programas de paisaje.

En cuanto a los estudios de paisaje, regulado en el anexo I de la LOTUP, pretenden coadyudar, en materia de paisaje, a la planificación territorial y urbanística de ámbito municipal y supramunicipal analizando las actividades y procesos que afectan al paisaje e indicar las medidas y acciones necesarias para cumplir los objetivos de calidad. Éste, como afirma MUÑOZ CRIADO⁵³ es un instrumento de dinamización y de mejora de la calidad del territorio y una herramienta muy útil para orientar los futuros desarrollos urbanísticos y territoriales, preservando la identidad de cada lugar y contribuyendo a la funcionalidad de la Infraestructura Verde del territorio. Los Estudios de Paisaje, además, establecen criterios para zonificar el suelo no urbanizable y para la catalogación y conservación de los elementos estructurales del territorio que definen en mayor medida el carácter de un paisaje, otorgándole una identidad singular y diferenciada.

Por su parte los estudios de integración paisajística, regulado en el anexo II de la LOTUP, aparecen cuando hay nuevos crecimientos urbanos o en supuestos de implementación de

⁵² Jorge Hervás Más: *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*. Editorial Bosch, Barcelona, 2009, página 97.

⁵³ Arancha Muñoz Criado: *Guía Metodológica de Estudio del Paisaje de la Comunidad Valenciana*. Ediciones de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medioambiente. Disponible online: <https://drive.google.com/open?id=0B2Tv9c56RwZnbU85YVhhN1dqX00> (consultado el 17 de enero de 2017).

infraestructuras. Además, estos instrumentos son preceptivos para la tramitación de una Declaración de Interés Comunitario.

En cuanto a los programas de paisaje, regulado en el anexo III de la LOTUP, su función es materializar las acciones de gestión que pueden proceder de estudios de paisaje o bien de otras acciones públicas. Dentro de estos programas, podríamos encontrar relativos a la imagen urbana, con el fin de preservar, mejorar y poner en valor paisajes de naturaleza visual, cultural o urbana; un ejemplo de ello eran los Programas de Imagen Urbana y Restauración Urbanística que se preveían en el art. 61 de la derogada LOTPPCV.

Como se ha expuesto, la regulación del paisaje no es unitaria en España y a falta de una ley estatal que regule el paisaje, cada Comunidad Autónoma lo ha regulado como ha considerado conveniente. A esto, hay que sumar que no todos los entes locales han desarrollado reglamentos en la materia, por lo que los niveles de protección son ciertamente diferentes de unos municipios a otros según su sensibilidad paisajística. Cómo incide FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁵⁴ sería necesario un sistema de integración normativa sobre el paisaje, por ello, la falta de planificación sostenible de la región desemboca en una situación irregular. Además cuando existe regulación paisajística, no encontramos la misma estética pues ella varía según las prioridades sean mineras, industriales, económica, turísticas, culturales, etc. Pese a esta aparente dispersión normativa en materia de paisaje, es evidente que poco a poco se va desarrollando en nuestro país un derecho paisajístico.

2. El paisaje y la interacción humana

2.1. Los instrumentos de protección del paisaje y la intervención de los ciudadanos en su configuración

La influencia del ser humano en el paisaje es tanta que éste se configura según la visión que las personas tenemos de él. Dicha interacción puede dar diferentes resultados, que por tanto podrán tener efectos positivos, en aquellos casos donde la actuación de las personas o su opinión pueda configurar un mejor paisaje; pero también negativos, como podría ser que se actuara sin respetar la legalidad en materia de territorio y el paisaje quedara gravemente afectado.

Los procesos de audiencia pública en la elaboración de textos sobre paisaje es un ejemplo de participación ciudadana y permiten posibilitar la necesaria participación social y ciudadana en la implementación de las políticas de paisaje. Tal y como se fijaba en el artículo 10.2 del ya derogado Decreto 120/2006 esta participación permite obtener información valiosa sobre el paisaje aportada por la ciudadanía, aumentar la transparencia de las actuaciones de las Administraciones que legislen y actúen en asuntos paisajísticos y que así el proyecto gane

⁵⁴ Ibid., página 207.

visibilidad y aceptación social, así como hacer partícipes a la ciudadanía en la toma de decisiones. También la antigua LOTPPCV creó en su artículo 12 una Junta de Participación del Territorio y Paisaje, que supusieron un cauce directo de intervención ciudadana en la política territorial y del paisaje, dando cabida en sus reuniones tanto a instituciones públicas, como a asociaciones y otros representantes de la sociedad civil.

El artículo 6.c de la actual LOTUP ya habla de la necesidad de someter a participación ciudadana las políticas paisajísticas, como también hace al artículo 2 de esta misma ley refiriéndose a la información y participación ciudadana en procesos urbanísticos y territoriales. La exigencia por involucrar a la ciudadanía en la elaboración y configuración de los paisajes la encontramos también en la Ley 27/2006, 1 de julio, por la que se regulan los derechos de accesos a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, donde se prevén esas exigencias de información pública. Esta exigencia de participación la podemos ver en el conjunto de la producción normativa estatal pues, a modo de ejemplo, en la exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en su punto cuarto, se indica la necesidad de la participación pública y las consultas en estudios ambientales y territoriales estratégicos, donde también se afectará, sin duda, a la configuración del paisaje. Así, no solo se crea la obligación de realizar preceptivamente consultas a las administraciones públicas y las personas afectadas, sino abrir también un foro que permita, a quien lo desee, realizar aportaciones a ese nuevo texto que afectará al paisaje. Como establece el preámbulo de la LOTUP con ello, se alcanzará una mayor legitimidad en las decisiones territoriales que se adopten respecto a dichos instrumentos, las cuales tienen una elevada repercusión sobre la calidad de vida de los ciudadanos y sobre el desarrollo sostenible del territorio.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁵⁵ destaca que la opinión pública en materia estética resulta importante porque el paisaje no es solo territorio, sino que ha de ser contemplado y requiere mirarse para ser considerado paisaje. De forma que las ciudades se convierten en el escenario que integra escenas muy diversas que serán contempladas, en primer lugar por sus propios ciudadanos, con carácter más corriente y común y en segundo lugar, por aquellos que siendo transeúntes, llegan y contemplan el paisaje. Por ello, la integración entre la población local de la ciudad y las decisiones administrativas estéticas se ha de articular mediante la participación ciudadana que implica su intervención en varios niveles, sobre todo y básicamente, en el nivel de la información y la consulta porque resulta muy difícil pretender la responsabilidad y colaboración ciudadana en la estética de sus paisajes si los ciudadanos no se reconocen integrados en el proceso mismo de hacer ciudad.

⁵⁵ Ibid., páginas 142 y 143.

Como afirma CORTINA⁵⁶, la sociedad civil incluye tanto el poder económico como asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, no integradas en el poder político ni económico pero que detentan la opinión pública en el conjunto de las cuestiones que afectan a la vida de la ciudad y en concreto en la vertiente estética de la misma. Así aunque la ciudad es fruto de un sinfín de opiniones diferentes que pueden ser artísticas, culturales, etc., lo cierto es que la estética de la ciudad no es improvisada, pues como señalan CAMPS y GINER⁵⁷ una política paisajística que fuera gestionada sólo a través de expertos y políticos, daría lugar a paisajes impuestos al ciudadano, como cuando el paisaje era por y para la élite. Tratando de evitar este mismo paisaje de élite se ha pronunciado MORAND-DEVILLER⁵⁸ argumentando que la tendencia actual en el sector ambiental, y que conecta con el espíritu de las Convenciones Europeas de Paisaje, se orienta precisamente en evitar articular la tutela de paisajes solamente a través de la protección de determinadas perspectivas visuales identificadas en catálogos o inventarios puntuales.

Con respecto a lo anterior, destaca la Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica del PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL de la Comunidad Valenciana (PATIVEL). El PATIVEL⁵⁹ tiene una naturaleza específicamente urbanística orientada a la definición y preservación de la infraestructura verde del litoral, sin entrar su contenido en otros elementos de la estructura territorial del espacio costero como pueden ser las infraestructuras de movilidad o el sistema de asentamientos con sus polaridades territoriales y áreas de oportunidad. Por tanto, queda patente en este caso que dicho plan afectará al paisaje de nuestra región y por ello se somete a información pública, pues su objetivo principal recae en la preservación de aquellos suelos de la infraestructura verde que no cuenten con un régimen de protección específico y adecuado a su gran valor territorial.

El debate sobre la necesidad de atender a las necesidades de nuestro litoral quedó abierto con el Proyecto Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL) donde GARCÍA ONETTÍ y GARCÍA SANABRIA⁶⁰ indicaron que la inversión pública en el litoral ha denotado tradicionalmente un sesgo hacia la finalidad productiva, sobre todo en la escala local, dedicándose escaso esfuerzo a complementarlo con la protección y mantenimiento de la estructura ecosistémica que sustenta las zonas costeromarinas, ni a la recuperación ambiental de este espacio. Esto amenaza, paradójicamente, los ingresos que se generan

⁵⁶ A. Cortina.: *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, 2009, pág. 146

⁵⁷ V. Camps y S. Giner: *Manual de civismo*, Barcelona, 2008, pág. 169.

⁵⁸ Jacqueline Morand-Deville: *Environnement et paysage*, AJDA, 1994, 6, páginas 588 a 595.

⁵⁹ Documento de inicio de la Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica del PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL de la Comunidad Valenciana. Disponible en línea: <https://goo.gl/OFYvjm> (consultado el 17 de enero de 2017).

⁶⁰ Javier García Onettí y Javier García Sanabria: Bases para el debate LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA El papel de las comunidades autónomas en el camino hacia una Gestión Integrada de las Áreas Litorales (GIAL). Disponible en línea: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0652471.pdf> (consultado el 17 de enero de 2017).

gracias a los servicios y bienes (entre ellos el propio espacio finito de costa disponible) que se sustentan en estos ecosistemas.

Como afirma FARINÓS DASÍ y SÁNCHEZ CABRERA⁶¹ la Comunidad Valenciana ha sido un ejemplo de mala praxis, a pesar de disponer de los instrumentos legales suficientes para evitarlo en materia de ordenación del territorio y de protección del paisaje. A pesar de esta condición, se sigue careciendo hasta la fecha, de una participación pública legitimada, eficiencia y efectiva. De hecho, no existe en nuestra comunidad ningún observatorio que genere información para facilitar la participación pública.

En definitiva, mediante el establecimiento de participación ciudadana en procesos donde el paisaje se ve afectado va encaminada a extraer los vínculos de apego de una población hacia su paisaje, a través de metodologías que precisan la interacción entre personal técnico y ciudadano. Éstas pueden realizarse simultáneamente en talleres de paisaje (donde confluyen técnicos y ciudadanos), en los que se convoca a la ciudadanía a realizar una participación activa. Mediante estas actividades se pueden extraer las corrientes de opinión principales y aquellos aspectos que generan consenso dentro de la población que reside, visita o hace turismo en un lugar determinado. Del mismo modo, la población recibe de primera mano información acerca del paisaje y del proceso de planificación que se está llevando a cabo.

En 2008 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, en la que se destaca el fomento del apoyo mutuo y colaboración entre asociaciones de ciudadanos y la introducción de nuevas herramientas de participación que aprovechen las nuevas tecnologías. Pero como siguen indicando GARCÍA ONETTÍ y GARCÍA SANABRIA⁶² para la gestión del litoral parece más positivo lo indicado en la documentos de trabajo para elaborar la Estrategia Territorial Valenciana, que siguiendo las recomendaciones del Libro Blanco de la Unión Europea sobre la Gobernanza⁶³, consideraban la participación como uno de los cinco pilares para la buena gobernanza, y apuntaban que “es crucial su introducción desde el principio, en la fase de generación de objetivos y alternativas de los distintos planes y programas, así como en su ejecución y evaluación”. De esta manera el ciudadano progresivamente, según como afirman TATO y VALLEJO⁶⁴, se va convirtiendo en agente activo de la ciudad y no en un mero sujeto-objeto de intervención administrativa, hasta el punto de identificar el valor de la ocupación ciudadana y la experiencia vital dentro del espacio público mediante diferentes iniciativas.

⁶¹ Ibid

⁶² Javier García Onetti y Javier García Sanabria: Bases para el debate LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA El papel de las comunidades autónomas en el camino hacia una Gestión Integrada de las Áreas Litorales (GIAL). Disponible en línea: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0652471.pdf> (consultado el 17 de enero de 2017).

⁶³ Libro Blanco de la Unión Europea sobre la Gobernanza. Disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:110109> (consultado el 17 de enero de 2017).

⁶⁴ B. Tatto y J.L. Vallejo: *Reconquistando la ciudad. Propuestas alternativas de participación urbana*, Arquitectura Viva, número 136, pág. 20, 2011.

2.1. Casos concretos de intervención humana perjudiciales para el paisaje

De la misma forma que el paisaje puede ser mejorado por la acción humana, su intervención puede resultar también contraproducente, haciendo así perder valor a los recursos paisajísticos. Un ejemplo lo encontramos en el municipio de Villafamés (Castellón), donde se construyó una fábrica afectando a una determinada área del paisaje del municipio. Ésta se trata de una situación de un error, pues tal y como fija la *Guía Metodológica de Estudio del Paisaje de la Comunidad Valenciana*⁶⁵ uno de los criterios de paisaje y ordenación territorial es que se priorizará la ubicación de estas áreas en las zonas de menor exposición visual y, en especial, fuera de los principales accesos a los núcleos urbanos respetando franjas de afección visual de al menos 100 metros en estas áreas, y dotándolas de un adecuado tratamiento paisajístico.

De hecho, no seguir estas indicaciones implica dejar de respetar el criterio de preservación de la singularidad paisajística y la identidad visual del lugar. Como afirma la mencionada guía, los Estudios de Paisaje deben ser los encargados de evitar estas situaciones y así identificar la visibilidad del paisaje a partir del estudio de los puntos de observación y sus cuencas visuales, con el objeto de determinar la importancia relativa de lo que se ve y se percibe. Debe ser una cartografía la encargada de representar las zonas de máxima visibilidad, las de visibilidad media, las de visibilidad baja y las no visibles o zonas de sombra, indicando cuáles son los puntos de observación desde los que se ha obtenido el resultado.

Otro ejemplo de falta de preocupación por la protección hacia el paisaje lo encontramos en un supuesto que tuvo lugar en el municipio de Bejís (Castellón), donde se construyó una caseta de madera y teja americana en suelo calificado como no urbanizable y protegido forestalmente, contraviniendo las disposiciones establecidas en la Ley 10/2004, de 30 de diciembre, del Suelo No Urbanizable de la Generalitat Valenciana y el Plan General de Ordenación Urbana de Bejís, por lo que la obra no fue susceptible de legalización. En este supuesto, el Juzgado de lo Penal Nº1 de Castellón⁶⁶ consideró que había un delito contra la ordenación del territorio previsto en el artículo 319.1 del Código Penal. Consecuentemente se trata de una edificación ilegal debiéndose proceder a las medidas de restauración de la legalidad urbanística, que terminaron por suponer que la caseta construida fuera demolida. De esta forma, cuando los instrumentos de planeamiento o declarativos del espacio natural han fijado las medidas normativas concretas de protección del paisaje, el incumplimiento de tales reglas deriva en la aplicación del oportuno expediente sancionador, como fue en este caso, restauración de la legalidad urbanística. Aunque, como señalan LASAGABASTER y LAZCANO⁶⁷, en ocasiones el análisis de la paisaje como tal es mejor que se realice

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Juzgado de lo Penal Nº1 de Castellón, Procedimiento de Juicio Oral Nº241/2012

⁶⁷ I. Lasagabaster y I. Lazcano : *Derecho Ambiental. Parte Especial I, Espacios Naturales, Flora y Fauna, Montes, Paisaje*, LETE argialetxea, Bilbao, 2007, pág. 604.

aisladamente, ya que así éste adquiere mayor protagonismo y no se convierte en un elemento secundario en el cumplimiento de la legalidad.

3. Conclusiones

Una vez analizado el desarrollo normativo del paisaje y cómo las personas podemos afectar diferente forma, cabe añadir unas conclusiones finales.

Al hablar de paisaje no nos referimos solo a una realidad objetiva, sino a un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura; por tanto, el paisaje es justo lo que queremos que sea.

La importancia del mismo se ha reflejado en la ley, así pues, la variable paisajística ya forma parte sustancial de los documentos de planificación urbanística y territorial en la Comunidad Valenciana, incluida desde el principio de la tramitación de los planes a través de la evaluación ambiental estratégica.

La interacción humana sobre él ha supuesto en un primer momento, una buena señal, puesto que la ciudadanía mediante los diferentes procesos de participación pública ha conseguido articular un paisaje coordinado y cuidado. Sin embargo esta misma intervención también ha tenido consecuencias desfavorables puesto que realizar construcciones o cualquier otro tipo de actuación sin respetar la legalidad puede afectar muy negativamente al paisaje, alterándolo y haciéndole perder valor.

Sin duda, la clave se encuentra en generar una conciencia ciudadana de la necesidad de proteger y respetar el paisaje, por ello hay que persuadir a las Administraciones Públicas de la necesidad de actuar al respecto, en un ejercicio conjunto que incluya también a la sociedad civil, ya que ésta será la única forma de lograr un mejor paisaje.

4. Bibliografía

A. Cortina.: *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, 2009, pág. 146

Aránzazu Muñoz Criado: *Guía Metodológica de Estudio del Paisaje de la Comunidad Valenciana*. Ediciones de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medioambiente. Disponible online: <https://drive.google.com/open?id=0B2Tv9c56RwZnbU85YVhhN1dqX00> (consultado el 17 de enero de 2017).

Aránzazu Muñoz Criado: *La Política de Paisaje de la Comunidad Valenciana*. Dialnet, 2008. Disponible en línea: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3027486.pdf> (consultado el 17 de enero de 2017).

Carmen Fernández Rodríguez: *Estética y paisaje urbano. La intervención administrativa en la estética de la ciudad*. Editorial La Ley, Madrid, 2011, página 94.

Convenio Europeo del Paisaje. Disponible en línea: http://www.mapama.gob.es/en/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/090471228005d489_tcm11-24940.pdf (consultado el 17 de enero de 2017).

Documento de inicio de la Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica del PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL de la Comunidad Valenciana. Disponible en línea: <https://goo.gl/OFYvjm> (consultado el 17 de enero de 2017).

Jacqueline Morand-Deville: *Environnement et paysage*, AJDA, 1994, 6, páginas 588 a 595.

Javier García Onettí y Javier García Sanabria: Bases para el debate LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA El papel de las comunidades autónomas en el camino hacia una Gestión Integrada de las Áreas Litorales (GIAL). Disponible en línea: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0652471.pdf> (consultado el 17 de enero de 2017).

Javier García Onettí y Javier García Sanabria: Bases para el debate LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA El papel de las comunidades autónomas en el camino hacia una Gestión Integrada de las Áreas Litorales (GIAL). Disponible en línea: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0652471.pdf> (consultado el 17 de enero de 2017).

Joaquín Farinós Dasí y José Vicente Sánchez Cabrera: *Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio*. 2010, Valencia. Disponible en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3856228.pdf> (consultado el 17 de enero de 2017).

Jorge Hervás Más: *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*. Editorial Bosch, Barcelona, 2009, página 97.

Lasagabaster y I. Lazcano: *Derecho Ambiental. Parte Especial I, Espacios Naturales, Flora y Fauna, Montes, Paisaje*, LETE argitaletxea, Bilbao, 2007, pág. 604.

Libro Blanco de la Unión Europea sobre la Gobernanza. Disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:110109> (consultado el 17 de enero de 2017).

Página web del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente sobre el Convenio Europeo del Paisaje. Disponible en línea: <http://www.mapama.gob.es/en/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/convenio.aspx> (consultado el 17 de enero de 2017).

Tatto y J.L. Vallejo: *Reconquistando la ciudad. Propuestas alternativas de participación urbana*, Arquitectura Viva, número 136, pág. 20, 2011.

V. Camps y S. Giner: *Manual de civismo*, Barcelona, 2008, pág. 169.

4.1. Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 102/1995 de 26 junio. RTC 1995\102

Sentencia del Juzgado de lo Penal N°1 de Castellón, Procedimiento de Juicio Oral N°241/2012