

Tratamiento jurídico de los paisajes culturales de Galicia

ANTONIO ROMA VALDÉS
Fiscal

Resumen: *El paisaje es un elemento de la geografía gallega y para su preservación cuenta con una normativa que lo trata desde los puntos de vista urbanístico y medioambiental, además del cultural. Este último punto de vista, el que más incide desde el punto de vista de la normativa internacional, es el objeto de este trabajo, que atiende a la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia.*

Palabras clave: *Derecho administrativo. Patrimonio cultural. Medio ambiente. Urbanismo. Paisaje. Galicia*

Abstract: *Landscape is a significant element in Galician geography and its preservation has a complex legal treatment from urban and environmental point of views, as well as cultural. The latest point of view, the main from the scope of the international law, is the subject of this work, which studies the Law of Galicia.*

Key words: *Administrative Law. Cultural Heritage. Environment. Town planning. Landscape. Galicia.*

Índice: *1. La noción de paisaje cultural. 2. El tratamiento del paisaje en la legislación de Galicia. 2.1. Presupuestos derivados de derecho internacional. 2.2. Espacios expresamente declarados por la legislación cultural. 2.2.1. Sitios históricos y zonas arqueológicas. 2.2.2. Los caminos de Santiago. 3. Entorno de bienes de interés cultural y catalogados. 3.1. Inseparabilidad del entorno. 3.2. Preceptividad de autorización de las autoridades culturales de las actuaciones que afecten al entorno. 3.3. Prohibición de elementos que limiten la contemplación del bien. 3.4. Incidencia del monumento en las actuaciones aledañas. 4. Impacto ambiental desde el punto de vista cultural. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.*

1 La noción de paisaje cultural

El tratamiento jurídico del paisaje en el ordenamiento jurídico se desarrolla entre dos sectores distintos, por un lado el patrimonio cultural, que en Galicia encuentra su principal manifestación en la veterana Ley 8/1995 de Patrimonio Cultural de 1995, por otro lado, en la legislación medioambiental. La norma internacional fundamental para el tratamiento de este ámbito se encuentra en Convenio Europeo del Paisaje, abierto a la firma en Florencia el 20 de octubre de 2000 cuyo artículo 3 establece como su objetivo promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo. En su preámbulo, el Convenio señala como sus precedentes el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa (Berna, 19 de septiembre de 1979), el Convenio para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa (Granada, 3 de octubre de 1985), el Convenio Europeo para la protección del patrimonio arqueológico (La Valeta, 16 de enero de 1992), el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (Madrid, 21 de mayo de 1980) y sus protocolos adicionales, la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de octubre de 1985), el Convenio sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992), la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 16 de noviembre de 1972) y la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus, 25 de junio de 1998). En suma, el tratamiento del paisaje combina tanto los aspectos culturales como los medioambientales.

La legislación autonómica fundamental es la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia¹. Su artículo 1 define a través de esta expresión su objetivo:

La presente ley tiene por objeto el reconocimiento jurídico, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje de Galicia, a fin de preservar y ordenar todos los elementos que la configuran en el marco del desarrollo sostenible, entendiendo que el paisaje tiene una dimensión global de interés general para la comunidad gallega, por cuanto trasciende a los campos ambientales, culturales, sociales y económicos.

A tal fin, la presente ley impulsa la plena integración del paisaje en todas las políticas sectoriales que incidan en el mismo

Por lo tanto, mencionando la cultura como uno de los ámbitos sectoriales en los que trasciende el paisaje, menciona empero el desarrollo sostenible como la piedra angular de tratamiento del paisaje². Y no deja de sorprender la posición adoptada, toda vez que la convención que sirve de referencia establece como compromisos de los estados³:

1 Y no es el único caso que, dentro de la legislación medioambiental, se refiere al paisaje. Pueden añadirse los artículos 5.2 y 18 de Ley 10/1985 de 14 de agosto de Concentración Parcelaria de Galicia, 44 y 56 de la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza de Galicia o la Ley 3/2008 de ordenación de la minería de Galicia. A ellas cabe añadir la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral, en sus aspectos más propiamente urbanísticos. De acuerdo con Díaz Otero, 2009, pp. 164-165: "Incluso podría decirse que los instrumentos recogidos en ellas no son sólo el valor jurídico del paisaje suficientes, sino sobreabundantes. Es por esto que, en la aplicación de esta legislación, han de tomarse en consideración los mandatos que, no por genéricos, sino por ello menos imperativos y ha de cuidarse la adecuada coherencia entre los diversos instrumentos a imbricar por parte de los operadores institucionales".

2 No es el único supuesto. También el artículo 1 de la Ley 8/2005, de 8 de junio de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña opta por esta tendencia. Por su parte, el artículo 11 de la Ley valenciana 4/2004 de ordenación del territorio y protección del paisaje conecta paisaje y planeamiento dentro del epígrafe "desarrollo sostenible". Todas ellas guardan conexión con el artículo 10.2.b) de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que prevé que la tutela de los espacios naturales protegidos puede obedecer, entre otras finalidades, a la protección de aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisajístico y recreativo. Estos espacios se definen como aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, sean objeto de una declaración de protección de acuerdo con lo regulado en la misma.

3 V. M- Dejéant-Pons, 2007, 35 ss.



- 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 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.
- e) Y a la vez reduce el impacto del desarrollo sostenible a dos puntos, en la definición de gestión del paisaje (artículo 1, e) y en la fijación de los criterios para la concesión del Premio del Paisaje del Consejo de Europa (artículo 11.4).

La opción legislativa contrasta con otras de nuestro entorno jurídico más inmediato. Por un lado, en Italia el Decreto Legislativo de 22 de enero de 2004 redactó el Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002. Su artículo 2 define de esta manera el patrimonio cultural:

1. Il patrimonio culturale e' costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.
2. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.
3. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.
4. I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.

Este texto remite a sus artículos 131 y siguientes la protección del paisaje que en este punto sí se conecta con el desarrollo sostenible. Del mismo modo, la Ley 107/2001 de 8 de septiembre de bases da política e do regime de protecção e valorizaçao do património cultural de Portugal integra la calidad paisajística entre los valores culturales en sus artículos 12, 14, 17, 44, 52, 53, 70 y 79. En concreto, el artículo 44, cuyo epígrafe es *Defesa da qualidade ambiental e paisagística*, dice así:

1. A lei definirá outras formas para assegurar que o património cultural imóvel se torne um elemento potenciador da coerência dos monumentos, conjuntos e sítios que o integram, e da qualidade ambiental e paisagística.



2. Para os efectos deste artigo, o Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais promoverão, no âmbito das atribuições respectivas, a adopção de providências tendentes a recuperar e valorizar zonas, centros históricos e outros conjuntos urbanos, aldeias históricas, paisagens, parques, jardins e outros elementos naturais, arquitectónicos ou industriais integrados na paisagem.
3. Relativamente aos conjuntos e sítios, a legislação de desenvolvemento establecerá especialmente:
 - a) Os critérios exigidos para o seu reconhecemento legal e os beneficios e incentivos daí decorrentes;
 - b) Os parâmetros a que devem obedecer os planos, os programas e os regulamentos aplicáveis;
 - c) Os sistemas de incentivo e apoio à gestão integrada e descentralizada;
 - d) As medidas de avaliação e control.

2 El tratamiento del paisaje en la legislación de Galicia

A pesar de esta opción, la Ley del Paisaje de Galicia no es el único texto legal que condiciona el tratamiento jurídico del paisaje, toda vez que ya con anterioridad la normativa cultural se ha ocupado de la materia. Por lo tanto, llega el turno de analizar el alcance de esta legislación, debiendo partirse de los presupuestos derivados del derecho internacional para a continuación analizar los distintos supuestos de protección cultural del paisaje.

2.1 Presupuestos derivados de derecho internacional

La normativa cultural española en su conjunto debe aplicarse de una manera encaminada no sólo al cumplimiento de los convenios internacionales sino también al de otros textos que, en principio, carecen de valor normativo. De esta manera, la Disposición Adicional Séptima de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español ha redactado una cláusula poco frecuente en nuestro ordenamiento jurídico a cuyo tenor sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley, las Administraciones a quienes corresponda su aplicación quedarán también sujetas a los Acuerdos internacionales válidamente celebrados por España. La actividad de tales Administraciones estará asimismo encaminada al cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones que, para la protección del Patrimonio Histórico, adopten los Organismos internacionales de los que España sea miembro.

En este punto, además de la Convención de Florencia nos encontramos con la Carta para la interpretación y presentación de sitios históricos de 2008, la Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 o la Recomendación de la UNESCO relativa a la protección de la belleza y el carácter de lugares y paisajes de 1962. La lectura combinada de estos textos permite establecer las siguientes consecuencias en cuanto al tratamiento del paisaje desde el punto de vista cultural⁴:

- Corresponde a los poderes públicos:

4 Roma Valdés, 2010, pp. 55-70

- a) identificar sus propios paisajes en todo su territorio
 - b) analizar sus características y las fuerzas y presiones que los transforman
 - c) realizar el seguimiento de sus transformaciones
 - d) calificar los paisajes así definidos, teniendo en cuenta los valores particulares que les atribuyen las Partes y la población interesadas.
- Corresponde al planeamiento atender a ámbitos geográficos desde lo extenso a lo reducido. Así:
 - a. La creación y conservación de reservas naturales y parques nacionales;
 - b. La clasificación “por zonas” de los paisajes extensos.
 - c. La clasificación de lugares de interés aislados;
 - En los más amplios, la clasificación por zonas ha de entrañar el control de la parcelación y la observancia de ciertas disposiciones generales de carácter estético referentes al empleo de los materiales y a su color, a las normas de altura, a las precauciones necesarias para disimular las excavaciones debidas a la construcción de presas o a la explotación de canteras, a la reglamentación de la tala de árboles, etc. En los lugares aislados y de pequeñas dimensiones, naturales y urbanos, así como las partes de paisaje que ofrezcan un interés excepcional, han de ser especialmente clasificados. Además, han de clasificarse los terrenos en que se goce de una vista excepcional y los terrenos e inmuebles que circunden un monumento notable. Cada lugar, terreno o edificio especialmente clasificado ha de ser objeto de una decisión administrativa especial, notificada al propietario. Esta clasificación especial ha de llevar consigo, para el propietario, la prohibición de destruir el lugar o de modificar su estado o aspecto sin previa autorización de las autoridades encargadas de la protección. Por último, las obras (edificaciones, construcciones) y actividades (camping, tala de arbolado, etc.) con impacto en el paisaje deben quedar sometidos a control administrativo.

2.2 Espacios expresamente declarados por la legislación cultural

La legislación cultural define varias formas de protección de espacios naturales por su valor cultural. Se trata de los supuestos siguientes:

2.2.1 Sitios históricos y zonas arqueológicas

El artículo 15.5 de la Ley del Patrimonio Histórico Español define como sitio histórico el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico. Asimismo, zona arqueológica como el lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas⁵. Para ambos supuestos, el artículo 21 establece el deber de inclusión en el planeamiento urbanístico, de

⁵ Este esquema se ha trasladado a la clasificación de los bienes de interés cultural de las distintas comunidades autónomas que han añadido de manera excepcional nuevas categorías que alcancen a proteger el paisaje. Son los casos siguientes:

manera que se incluyan los componentes naturales que lo acompañan, definiendo los tipos de intervención posible y el deber de mantener la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente⁶.

Este esquema se traslada al artículo 8 de la Ley de Patrimonio cultural de Galicia, que define sitio o territorio histórico como el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, creaciones culturales o de la naturaleza, y a obras del hombre que posean valores históricos o técnicos, zona arqueológica, el lugar o paraje natural en donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, tanto si se encontrasen en la superficie como en el subsuelo o bajo las aguas territoriales y lugar de interés etnográfico, aquel paraje natural, conjunto de construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo gallego.

La protección urbanística se concreta en los artículos 62.2 y 75 de la ley 9/2002 de ordenación urbanística de Galicia, que establecen las condiciones que debe contener el planeamiento en protección de los valores ambientales y culturales. De acuerdo con el primero, el planeamiento analizará detalladamente los usos del suelo, los cultivos, el paisaje rural, la tipología de las edificaciones y construcciones tradicionales de la zona, las infraestructuras existentes, los caminos y vías rurales, el planeamiento urbanístico de los municipios limítrofes y cualquier otra circunstancia relevante para la justificación de las determinaciones en suelo rústico. Por su parte, el artículo 75 concreta la plasmación de este régimen en los catálogos urbanísticos.

2.2.2 Los caminos de Santiago

Con antecedentes en el Decreto 2224/1962 y la Resolución de la Dirección Xeral de Patrimonio Histórico e Documental de 12 de noviembre de 1992, la Ley 3/1996 de los Caminos de Santiago establece un ámbito de protección cultural y paisajística respecto de los caminos de Santiago y tiene por objeto la delimitación y regulación de la conservación, uso y

La Ley 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria incorpora en su catálogo los lugares históricos y los lugares naturales. Como tal define aquel paraje natural que, por sus características geológicas o biológicas y por su relación con el Patrimonio Cultural, se considere conveniente proteger y no tenga la consideración de Parque Natural o Nacional.

La Ley 10/1998 de Patrimonio Histórico de Madrid comprende el paisaje en su artículo 1.3. En el 30 añade que el patrimonio arqueológico de la Comunidad de Madrid comprende los bienes muebles e inmuebles de carácter cultural e histórico, para cuyo estudio es preciso utilizar metodología arqueológica. También lo integran el territorio o paisaje habitado por el hombre en época histórica y prehistórica y los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con el ser humano y con sus orígenes y antecedentes.

La Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía establece en su artículo 26 otra figura, las Zonas Patrimoniales, aquellos territorios o espacios que constituyen un conjunto patrimonial, diverso y complementario, integrado por bienes diacrónicos representativos de la evolución humana, que poseen un valor de uso y disfrute para la colectividad y, en su caso, valores paisajísticos y ambientales.

De una manera más concreta, el artículo 15 de la Ley 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra establece la categoría de Paisaje Cultural, definiendo por tal el paraje natural, lugar de interés etnológico, conjunto de construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo navarro. Añade, asimismo, la Vía Histórica, a saber, la vía de comunicación de significada relevancia cultural, histórica, etnológica o técnica.

La Ley 7/2004 de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja establece una amplia variedad de lugares culturales que comprende dos: no presentes tampoco en la legislación estatal:

- Vía Cultural: Trazado viario de carácter histórico, transitado en algún momento como medio físico de comunicación, con independencia de su antigüedad, estado de conservación o uso actual.
- Paisaje Cultural: Extensión de terreno representativa de la interacción del trabajo humano con la naturaleza. Su régimen como Bien de Interés Cultural se aplicará sin perjuicio de su protección específica mediante la legislación ambiental. Especial consideración merecerá el Paisaje Cultural del Viñedo.

Por último, la Ley 4/1998 del patrimonio cultural valenciano menciona la figura del Parque Cultural, el espacio que contiene elementos significativos del patrimonio cultural integrados en un medio físico relevante por sus valores paisajísticos y ecológicos.

6 Son pocas las sentencias que se han ocupado del régimen de autorizaciones en paisajes pintorescos por parte del Tribunal Supremo, pudiendo citarse las de 23 de enero de 1995 (Pulido), 26 de enero de 1998 (Enríquez), 26 de enero de 1999 (Rodríguez-Zapata) y de 21 de noviembre de 2000 (Menéndez). En la jurisprudencia del T. S. J. de Galicia, puede indicarse la sentencia de 20 de marzo de 2002 que señala que para su categorización no debe atenderse al estado actual del lugar sino a su raigambre y tradición.

diferentes niveles de protección de los tramos de los caminos de Santiago que discurren por Galicia⁷. La importancia de esta vía se manifiesta en otra normativa internacional, en concreto, Recomendación de la UNESCO relativa a la protección de la belleza y del carácter de los lugares y paisajes, 1962, la Carta ICOMOS de turismo cultural, 1999, la Carta de ICOMOS de itinerarios culturales de 2008, la Recomendación 987 del Consejo de Europa sobre rutas culturales europeas, 1984, la Opinión del Consejo de Europa sobre vías de peregrinación, 1986, la Resolución 98 (4) del Consejo de Europa sobre rutas culturales europeas 1998, la Resolución Marco del Consejo de Europa estableciendo el Centro Europeo sobre rutas culturales y paisajes, 2002 y la Resolución del Grupo de Trabajo del Consejo de Europa sobre rutas culturales, 2003.

Precisamente su artículo 1 define los conjuntos como los grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. Por consiguiente, el paisaje es un elemento consustancial a los Caminos de Santiago, y determina que en el ámbito de protección se establezca una franja de protección que alcanza en Galicia los treinta metros considerados de manera automática y que se antojan cortos en algunos puntos y acaso excesivos en otros. De acuerdo con este precepto, que recoge las previsiones de la normativa internacional aludida:

1. A fin de salvaguardar el Camino, en cuanto bien de interés cultural, se establece una zona de protección del entorno, compuesta por dos franjas de 30 metros de ancho, contados a partir de los límites exteriores del mismo, en la que el uso del suelo quedará sometido a la autorización de la Consejería de Cultura, previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago.
2. La autorización a que se refiere el párrafo anterior únicamente podrá otorgarse cuando las actuaciones respondan a las características tradicionales de la zona y respeten los valores del Camino.
3. En cualquier caso, en la zona de protección del entorno queda prohibido:
 - a. Todo tipo de publicidad.
 - b. La explotación minera.
 - c. La extracción de grava y arena.
4. En la zona de protección, la Consejería competente podrá llevar a cabo una ordenación espacial incluso de las explotaciones agrarias afectadas por el Camino.
5. Para cualquier actuación sobre el Camino de Santiago se tendrá en cuenta lo dispuesto en la legislación de evaluación de impacto ambiental.

Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se ha ocupado de proteger el Camino recordando la preceptividad del informe de la Administración en la

⁷ La normativa autonómica comprende el Decreto 96/1988 de la Comunidad Autónoma de Aragón; en Asturias la Disposición Adicional Quinta de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural, además de los decretos 15/2002 y 63/2006; en Castilla y León el Decreto 324/1999; en Navarra la Disposición Adicional Tercera de la Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía o el 40 de la Ley 14/2005 de patrimonio cultural y los Decretos Forales 90/1988 y 324/1993; en Asturias, la Disposición Adicional Quinta de la Ley 1/2001 de Patrimonio Cultural; y en el País Vasco el Decreto 14/2000. Recordar que en notas anteriores se indicó que la categoría de vía histórica aparece en las legislaciones de patrimonio cultural de Navarra y La Rioja. Sobre la legislación autonómica, Pillado, 2010; y la estatal, v. Abad Licerias, 1999. Sobre la normativa internacional, v. 2007.



aprobación del planeamiento (Sentencia, Segunda, Fernández de Leiceaga, de 31 de enero de 2008), que la falta de aprobación del plan Especial señalado por la ley no impide su aplicación en las construcciones realizadas en la servidumbre (Sentencia, Segunda, de 14 mayo, 2009) y que la instalación de parques eólicos puede afectar al Camino y otros valores paisajísticos (Sentencia, Tercera, Quintas, de 26 de octubre de 2006). En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 13 de febrero de 2009 se ocupó de la denegación de una antena de telefonía móvil y la del de Aragón de 17 de julio de 2007 de la necesidad de obtener la licencia preceptiva de la autoridad tutelante.

3 Entorno de bienes de interés cultural y catalogados

La legislación cultural ha establecido un sistema de protección inmediata de los bienes culturales, de modo que limita las actuaciones que entorpezcan su contemplación o alteren la actual configuración de los mismos. De acuerdo con el artículo 44 de la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia, el entorno de los monumentos estará constituido por los inmuebles y espacios colindantes inmediatos y, en casos excepcionales, por los no colindantes o alejados, siempre que una alteración de los mismos pueda afectar a los valores propios del bien de que se trate, su contemplación, apreciación o estudio⁸.

Los sistemas establecidos de protección son los siguientes:

8 El artículo 17 de la Ley 10/1998 de Patrimonio Histórico de Madrid entiende por entorno de un bien cultural inmueble el espacio circundante que puede incluir: inmuebles, terrenos edificables, suelo, subsuelo, trama urbana y rural, espacios libres y estructuras significativas que permitan su percepción y comprensión cultural que será delimitado en la correspondiente resolución, cuya existencia, ya sea por razones de acceso, visibilidad, conjunción u otras de carácter estético o técnico, realza al bien en cuestión y le hace merecedor de una protección singular cuyo alcance y régimen específico se expresará en la resolución correspondiente de declaración o de inclusión en el Inventario.

La Ley 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria entiende en su artículo 50 por entorno de un bien inmueble declarado de Interés Cultural o catalogado de Interés Local el espacio, edificado o no, próximo al bien, que permite su adecuada percepción y comprensión, considerando tanto la época de su construcción, como su evolución histórica, que da apoyo ambiental y cultural al mismo y que permite la plena percepción y comprensión cultural del bien y cuya alteración puede afectar a su contemplación o a los valores del mismo. El entorno puede incluir edificios o conjuntos de edificios, solares, fincas —en todos los casos con el correspondiente subsuelo—, tramas urbanas y rurales, accidentes geográficos y elementos naturales o paisajísticos; sin perjuicio de que éstos se hallen muy próximos o distantes del bien o que constituyan un ámbito continuo o discontinuo. Esta norma establece un sistema de delimitación.

El artículo 44 de la Ley 7/2004 de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja entiende por entorno de un inmueble declarado Bien de Interés Cultural el espacio, edificado o no, circundante o próximo al bien cultural, que permite su adecuada percepción y comprensión, considerando tanto la época de su construcción, como su evolución histórica, que da apoyo ambiental y cultural al mismo y que permite la plena percepción y comprensión cultural del bien y cuya alteración puede afectar a su contemplación o a los valores del mismo. El entorno puede incluir edificios o conjuntos de edificios, solares, terrenos edificables, suelo, subsuelo, tramas urbanas y rurales, accidentes geográficos y elementos naturales o paisajísticos, sin perjuicio de que éstos se hallen muy próximos o distantes del bien cultural o que constituyan un ámbito continuo o discontinuo.

Por su parte, el artículo 38 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, establece que el entorno de los monumentos estará constituido por los inmuebles y espacios colindantes inmediatos; se entiende como entorno de un bien cultural inmueble el espacio circundante que puede incluir: inmuebles, terrenos edificables, suelo, subsuelo, trama urbana y rural, espacios libres y estructuras significativas que permitan su percepción y comprensión cultural y, en casos excepcionales, por los no colindantes y alejados, siempre que una alteración de los mismos pueda afectar a los valores propios del bien de que se trate, su contemplación, apreciación o estudio. A tal fin se concretarán exactamente los términos respecto al entorno del monumento a proteger. La existencia del entorno realza el bien y lo hace merecedor de una protección singular cuyo alcance y régimen específico se expresará en la resolución correspondiente de declaración de bien de interés cultural o de inclusión en el inventario del patrimonio histórico y cultural de Extremadura. El entorno será delimitado en la correspondiente resolución y gozará de la misma protección que el bien inmueble de que se trate. En su artículo 39 establece un sistema de delimitación.

También define entorno el artículo 28 de la Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía o el 40 de la Ley 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra.

El mismo principio lo encontramos en el artículo 52 de la Ley 107/2001 de 8 de septiembre de bases da política e do regime de protecção e valorizaçã do património cultural de Portugal, que establece:

1. O enquadramento paisagístico dos monumentos será objecto de tutela reforçada.
2. Nenhuma intervenção relevante, em especial alterações com incidência no volume, natureza, morfologia ou cromatismo, que tenham de realizar-se nas proximidades de um bem imóvel classificado, ou em vias de classificação, podem alterar a especificidade arquitectónica da zona ou perturbar significativamente a perspectiva ou contemplação do bem.

3.1 Inseparabilidad del entorno

Conforme al artículo 18 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, Un inmueble declarado bien de interés cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social y, en todo caso, conforme al procedimiento previsto⁹. De manera análoga, el artículo 36 de la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia Un inmueble declarado bien de interés cultural es inseparable de su entorno. No podrá procederse a su desplazamiento salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o interés social, previo informe favorable de la Consejería de Cultura, en cuyo caso será preciso adoptar las cautelas necesarias en aquello que pueda afectar al suelo o subsuelo. Para la consideración de causa de fuerza mayor o de interés social, será preceptivo el informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas establecidas en la Ley.

3.2 Preceptividad de autorización de las autoridades culturales de las actuaciones que afecten al entorno

Conforme al artículo 19.1 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, En los monumentos declarados bienes de interés cultural no podrá realizarse obra interior o exterior que afecte directamente al inmueble o a cualquiera de sus partes integrantes o pertenencias sin autorización expresa de los organismos competentes para la ejecución de esta Ley. Será preceptiva la misma autorización para colocar en fachadas o en cubiertas cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, así como para realizar obras en el entorno afectado por la declaración¹⁰. Conforme al artículo 44.4 de la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia, para cualquier intervención que pretenda realizarse, la existencia de una figura de planeamiento que afecte al entorno de un monumento no podrá excusar el informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Cultura¹¹.

9 Esta prohibición tiene su plasmación en el artículo 41 de la Ley 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra.

10 Este principio está presente en los artículos 41 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, 29 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, 52 y siguientes de la Ley 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria. En concreto, respecto de los lugares culturales, la ley condiciona las actuaciones a los siguientes criterios:

- Se mantendrá la estructura urbana o rural, las características ambientales y la silueta paisajística de los distintos componentes del lugar.
- El volumen, la forma, las texturas y el color de las nuevas intervenciones no alterarán el carácter arquitectónico y paisajístico del lugar, ni perturbarán la percepción del bien.
- Se mantendrá la vegetación característica de la zona.
- La colocación de rótulos publicitarios y comerciales, canalizaciones y demás infraestructuras se ordenarán reglamentariamente a fin de evitar la alteración de la percepción de los monumentos y la degradación ambiental del conjunto.
- Se prohíben aquellos movimientos de tierras que modifiquen sustancialmente la topografía y la geomorfología del territorio.

11 Dentro del Tribunal Supremo cabe citar las sentencias de 23 de junio de 2003 (Lucas), 30 de octubre de 2007 (Martí), 22 de abril de 2009 (Yagüe) o de 28 de abril de 1997 (González). De acuerdo con esta última, los letreros deben acomodarse en todo caso a las características del monumento afectado.

A pesar de la clara dicción de la Ley de Patrimonio Cultural, es llamativa la litigiosidad que ha alcanzado esta previsión en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia que ha recalado la necesidad de autorización autonómica en la concesión de licencias que afecten de manera inmediata al entorno de monumentos. Pueden citarse las sentencias de 9 de septiembre de 1999 (Segunda, Méndez), 18 de mayo de 2000 (Segunda, Méndez), 23 de enero de 2004 (Fdez. Leiceaga), 20 de febrero de 2004 (Segunda, Díaz), 20 de febrero de 2004 (Segunda, Díaz), Sentencia de 10 de mayo de 2007 (Segunda, Arrojo), 16 de mayo de 2007 (Segunda, Cibera), 18 de junio de 2009 (Segunda, Méndez) o 22 de octubre de 2009 (Segunda, Méndez). Esta licencia es necesariamente previa a la municipal y su concesión no excluye de la necesidad de otras autorizaciones autonómicas en los supuestos previstos por la legislación como marca la sentencia de 11 de junio de 2009 (Segunda, Méndez) y alcanza al perímetro del monumento, como señala la de 21 de julio de 2004 (Galindo). Esta licencia tiene como objeto evitar las actuaciones que incidan negativamente en el monumento (sentencia de 18 de septiembre de 2009 (Segunda, Sellés). Este cuerpo jurisprudencial ha exigido dos condiciones:

- La autorización autonómica exige que el monumento esté catalogado, no siendo suficiente el municipal (sentencia de 30 de abril de 2010 (Segunda, Fernández).
- No afecta negativamente al entorno de un monumento la construcción de un edificio que sustituya a otros preexistente (Sentencia de 1 de octubre de 2009 (Segunda, Arrojo).



3.3 Prohibición de elementos que limiten la contemplación del bien

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, queda prohibida la colocación de publicidad comercial y de cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes en los jardines históricos y en las fachadas y cubiertas de los monumentos declarados de interés cultural. Se prohíbe también toda construcción que altere el carácter de los inmuebles a que hace referencia este artículo o perturbe su contemplación¹².

3.4 Incidencia del monumento en las actuaciones aledañas

Por último, y de acuerdo con el artículo 44.2 de la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia, el volumen, tipología, morfología y cromatismo de las intervenciones en el entorno de los monumentos no pueden alterar el carácter arquitectónico y paisajístico de la zona, ni perturbar la contemplación del bien. De hecho, podrán expropiarse, y proceder a su derribo, los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de los monumentos o den lugar a riesgos para los mismos¹³.

4 Impacto ambiental desde el punto de vista cultural

Además del impacto ambiental derivado de la normativa medioambiental, debe ponerse de manifiesto la existencia de la necesidad de establecer un impacto o efecto ambiental de las actuaciones que afecten al patrimonio cultural derivado del artículo 32 de la Ley de Patrimonio Cultural, a cuyo tenor¹⁴:

12 Un principio análogo lo encontramos en el artículo 42 de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que establece que las intervenciones en el entorno de los monumentos no podrán alterar el carácter arquitectónico y paisajístico de la zona, salvo que sea degradante para el monumento, ni perturbar su contemplación o atentar contra la integridad del mismo. Se prohíben las instalaciones y los cables eléctricos, telefónicos y cualesquiera otros de carácter exterior. Puede mencionarse también el artículo 39 de la Ley 14/2005 de patrimonio cultural de Navarra o 43.6 y 7 de la Ley 7/2004 de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía ha introducido el principio de evitación de la contaminación visual y preceptiva a través de este tenor:

1. Se entiende por contaminación visual o perceptiva, a los efectos de esta Ley, aquella intervención, uso o acción en el bien o su entorno de protección que degrade los valores de un bien inmueble integrante del Patrimonio Histórico y toda interferencia que impida o distorsione su contemplación.
2. Los municipios en los que se encuentren bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía deberán recoger en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas municipales de edificación y urbanización medidas que eviten su contaminación visual o perceptiva. Tales medidas comprenderán, al menos, el control de los siguientes elementos:
 - a. Las construcciones o instalaciones de carácter permanente o temporal que por su altura, volumetría o distancia puedan perturbar su percepción.
 - b. Las instalaciones necesarias para los suministros, generación y consumo energéticos.
 - c. Las instalaciones necesarias para telecomunicaciones.
 - d. La colocación de rótulos, señales y publicidad exterior.
 - e. La colocación de mobiliario urbano.
 - f. La ubicación de elementos destinados a la recogida de residuos urbanos.
3. Las personas o entidades titulares de instalaciones o elementos a los que se refiere este artículo estarán obligadas a retirarlos en el plazo de seis meses cuando se extinga su uso.

13 De modo análogo, el artículo 35.3 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio cultural catalán, 38.2 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, o los artículos 31 y 41 de la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears.

En otras leyes esta protección alcanza el planeamiento urbanístico, como señala el artículo 63 de la Ley 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria, 43.8 de la Ley 7/2004 de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja, 39 de la Ley 4/1998 del patrimonio cultural valenciano o los artículos 30 a 35 de la Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía.

14 La medida la encontramos en el artículo 46 de la Ley 11/1998 de patrimonio cultural de Cantabria, 30 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, 24 de la Ley 10/1998 de Patrimonio Histórico de Madrid, 32 de la Ley 14/2007 de patrimonio cultural de Andalucía, 29 y 30 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias y 30 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.

1. La Consejería de Cultura habrá de ser informada de los planes, programas y proyectos, tanto públicos como privados, que por su incidencia sobre el territorio puedan implicar riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia.
2. A los efectos previstos en el apartado anterior, la Consejería de Cultura habrá de establecer aquellas medidas protectoras y correctoras que considere necesarias para la protección del patrimonio cultural de Galicia.
3. En la tramitación de todas las evaluaciones de impacto o efecto ambiental, el organismo administrativo competente en materia de medio ambiente solicitará informe de la Consejería de Cultura e incluirá en la declaración ambiental las consideraciones y condiciones resultantes de dicho informe.
4. Habrán de ser incluidas todas las figuras relativas al planeamiento urbanístico.

Puestas así las cosas, la legislación cultural entra en sintonía con el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/2008 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de impacto ambiental de proyectos a cuyo tenor:

Los proyectos que hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental deberán incluir un estudio de impacto ambiental, cuya amplitud y nivel de detalle se determinará previamente por el órgano ambiental. Dicho estudio contendrá, al menos, los siguientes datos:

- c) Evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico artístico y el arqueológico. Asimismo, se atenderá a la interacción entre todos estos factores.

Y del mismo modo, dentro de la legislación autonómica con el artículo 4 de la Ley 1/1995, de protección ambiental de Galicia¹⁵.

Por lo tanto, a través de esta medida extensible a la aplicación de la legislación en materia de los Caminos de Santiago, se cierra el círculo de protección ambiental de los bienes culturales con independencia de su clasificación.

5 Conclusiones

La legislación gallega en materia de paisaje es variada destacando por su importancia la Ley del Paisaje. Sin embargo, esta variedad no significa necesariamente una mayor claridad para quienes deben aplicar la misma. En particular, la norma indicada omite las importantísimas referencias a los aspectos culturales del entorno paisajístico de Galicia y es preciso acudir a la normativa en materia de patrimonio cultural con la que todas las normas forman un conjunto único.

6 Bibliografía

J. M. Abad Liceras, “El Camino de Santiago en la legislación estatal”, Diario La Ley, 1999.

¹⁵ Al respecto, GARCÍA MAGARIÑOS, 2010.

José Manuel Alegre Ávila, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, Madrid, 1994.

Fernando Canales Pinacho, María Pilar Ochoa Gómez, "La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable", Diario La Ley, 2009.

M. Déjeant-Pons, "El convenio europeo del paisaje", Convenio europeo del paisaje. Textos y comentarios, Madrid, 2009.

Antonio Díaz Otero, "El valor jurídico del paisaje en el derecho público gallego", *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, núm. 21.

Alfonso García Magariños, "O Camiño de Santiago: problemática como ben cultural e medioambiental", VV. AA. *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, Santiago, 2010.

J. L. Meilán Gil, A. Fernández Carballal, J. J. Raposo Arceo, H. Pérez Novo, C. Pérez González, I. Soto González, M. D. Rivera Frade, A. Roma Valdés, *Comentarios a la Ley de Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*, Pamplona, 2009.

José Oreiro Romar, "A problemática xurídica contenciosa relacionada co Camiño de Santiago. A vulneración da normativa de protección e uso do mesmo e os problemas derivados da confluencia entre os intereses urbanísticos e o Camiño de Santiago", VV. AA. *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, Santiago, 2010.

Manuel Pillado Quintáns, "A protección xurídica do Camiño de Santiago na lexislación doutras comunidades autónomas", VV. AA. *Unha visión xurídica do Camiño de Santiago*, Santiago, 2010.

Antonio Roma Valdés, "Presente e futuro do patrimonio rural na lexislación", *Reflexións en torno ao medio rural*, Allariz, 2010.

Françoise Tondre, "El Patrimonio Cultural y los Itinerarios Culturales del Consejo de Europa: Nuevas orientaciones. Caminos hacia la diversidad, puentes entre las comunidades: el patrimonio cultural en las sociedades plurales", En AA.VV. *Caminos de Sefarad. Memoria 2007*, pp. 28-34.

Santiago Valencia Vila, "A Lei 8/1995, do 30 de outubro, do patrimonio cultural de Galicia: o patrimonio etnográfico", *O patrimonio etnográfico. III Xornadas sobre a protección do patrimonio cultural*, Santiago, 2008.

