

I. ESPAÑA

PROBLEMAS JURIDICOS DE LA TUTELA DEL PAISAJE *

Para doña Teresina, en memoria de don Mario también, y para sus hijas e hijos, los buenos amigos todos de Odina.

Encarga expresamente la LRL a los municipios que cuiden de la «protección y defensa del paisaje», en palabras del apartado j) de su artículo 101. Quizá nunca como en estos momentos ha estado tan de actualidad dicha previsión legal. El tema de la protección y defensa del paisaje es, en efecto, un tema de moda. Pero es, sobre todo, un tema urgente, mucho más urgente en estos días que cuando fue redactado el precepto de la LRL, porque el grado de deterioro de nuestros paisajes está alcanzando cotas peligrosas. El tema es actual, por tanto, por eso de que sólo nos acordamos de Santa Bárbara cuando truena. Las fuerzas creadoras tan impresionantes que el hombre ha conquistado a base de tensión y esfuerzos pueden implicar, como contrapartida, si no se establecen los pertinentes correctivos, un poder de destrucción de magnitudes incalculables. Ese asombroso y enternecedor aprendiz de brujo que es el hombre puede conjurar asombrosas fuerzas que, si desbordan el cauce del río, pueden arramblar con todo.

Hoy nos consta, sin ninguna duda, el ambiguo valor ideológico (1) que tiene este tema tan actual de la protección del paisaje, la protección de la naturaleza, la protección del medio ambiente o como quiera denominársele. Convertido ya en bandera de unos y otros (2), triviali-

* Texto de la conferencia pronunciada en Lérida el 7 de mayo de 1973 en el salón de actos del Instituto de Estudios Herdenses con motivo de la inauguración del sexto Curso de formación y perfeccionamiento de secretarios de Administración Local de tercera categoría. He mantenido la forma expositiva entonces utilizada, habiendo añadido sólo las referencias bibliográficas. De todas maneras, la mayor parte de las ideas expuestas provienen de mis explicaciones de cátedra, ya que desde hace tiempo vengo concediendo especial atención a este tema dentro de mi programa de Derecho administrativo.

(1) Sobre este aspecto me remito muy especialmente a la lección de Juan SANTAMARÍA que cito luego en la nota 7.

(2) A nadie se le oculta el papel tan poco respetuoso para con el paisaje —y para con las vidas de los habitantes, por supuesto— del Gobierno de los Estados Unidos de América en el sudeste asiático. Por eso que no deje de sorprender la siguiente declaración que dicho Gobierno incluye en el Convenio de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, firmado en Washington el 6 de agosto de 1972. En efecto, en el artículo 14 —incluido dentro del capítulo IV, que lleva por rúbrica *Cooperación en problemas de medio ambiente y urbanismo*— se declara: «Los Gobiernos de España y de los Estados Unidos reconocen que uno de los principales problemas con que se enfrentan sus respectivos públicos

zado casi, es evidente que las decisiones que se adopten implican la prevalencia de unos intereses sobre otros lo que nos sitúa en la difícil encrucijada de cuáles son los intereses que deben prevalecer y en la más difícil aún de cómo se consigue la realización de esos intereses que deben prevalecer. Es esto algo que hay que tener muy presente al acercarse a este tema. Tema que, por otra parte, ha sido pródigo en recomendaciones y declaraciones, tanto de nivel nacional como incluso de nivel internacional. Ahí está, por no recordar más que un ejemplo reciente, la declaración de la Conferencia de Estocolmo sobre la Defensa del Medio Ambiente, del pasado año, cuyos 25 principios de la declaración final, divulgados abundantemente entre nosotros —se encuentran recogidos, por ejemplo, en el número 68 de esta REVISTA (3)—, son tan bellos.

Importante es esta línea de concienciación, de crear ambiente, de suscitar entusiasmos, de poner en el candelero a los responsables, de atraer la atención de los ciudadanos. Pero si importante es esta corriente, a mí me interesa especialmente, como jurista, el analizar la consistencia de las posibilidades concretas de actuación previstas por el ordenamiento jurídico. ¿Cuáles son, en efecto, las concretas posibilidades de actuación previstas por el vigente ordenamiento jurídico español? Este va a ser el enfoque que me propongo respetar en la presente lección, y al respecto hay que declarar que el «BOE» nos ha deparado, hace bien poco, disposiciones que deberán ser objeto de especial atención. Hay que contar también con que ha comenzado a surgir una bibliografía ya interesante sobre el tema: Miguel MASA ORTIZ (4), Ramón MARTÍN MATEO (5), Tomás Ramón FERNÁNDEZ (6), Juan SANTAMARÍA PASTOR (7), Nemesio RODRÍGUEZ-MORO (8), Valentín VÁZQUEZ

está constituido por el riesgo que supone para el hombre el constante deterioro de su medio ambiente. Ambos Gobiernos coinciden en la necesidad de hacer frente a este problema con carácter urgente, e iniciarán consultas a fin de determinar la forma de coordinar sus esfuerzos recíprocos para la solución del mismo.» Puede ser de interés recordar ahora lo que dispone el artículo 16 de dicho Convenio: «Los campos en que se desarrollará la cooperación serán los siguientes:

a) La lucha contra la contaminación en todas sus formas, especialmente en todo lo que se refiere a atmósfera, agua y suelo.

b) Ecología y conservación de las especies animales.

c) Planificación urbana y territorial, incluyendo la renovación y mejoramiento urbano, ordenación del tráfico, reducción de los ruidos y defensa del paisaje.»

(3) Como anexo al trabajo de Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA que cito en la nota 9.

(4) Miguel MASA ORTIZ: *Legislación de Montes (Comentarios al Reglamento de 22 de febrero de 1962)*, Ed. Nauta, Barcelona, 1964, pp. 251 y ss.

(5) Ramón MARTÍN MATEO: *La propiedad monumental*, núm. 49 de esta REVISTA (1966), pp. 49 y ss.

(6) Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, IEAL, Madrid, 1973.

(7) Juan SANTAMARÍA PASTOR en la lección magistral pronunciada en julio de 1972, con motivo de las oposiciones para las Agregaciones de Derecho Administrativo de Madrid y Granada.

(8) Nemesio RODRÍGUEZ MORO: *Defensa de los valores históricos, artísticos, típicos y turísticos de carácter local*, REAL, núm. 144 (1965), pp. 801 y ss. Desde una

DE PRADA (9) y muchos otros ya —y me estoy ciñendo sólo a la bibliografía jurídica (10)— han ido describiendo y desentrañando la maraña de problemas que se ofrecen. En los propios seminarios de investigación organizados por el Instituto de Estudios de Administración Local se ha hecho especial referencia al mismo, siendo de destacar, por lo que deduzco de las conclusiones publicadas, el 24 Seminario, que fue dedicado al tema «Espacios libres» y que se celebró en el otoño de 1971 (11), aunque bien es verdad que se celebró en el lugar quizá menos apropiado para ello. En efecto, hablar de espacios libres en Madrid no deja de ser un poco paradójico. Pero, en fin, esto es un poco como el hecho de que en la ciudad en que está claro que si algo no hay es agricultura siga siendo el Patrón San Isidro Labrador.

Pues bien, entrando ya de lleno en materia y destacando que voy a limitarme a aspectos jurídicos, conviene decir, ante todo, algo que parece evidente: en el sistema jurídico vigente se renuncia a planteamientos globales y se adopta un sistema de soluciones casuísticas y pormenorizadas, que se apoya en principio en la técnica de las declaraciones específicas y formales para casos concretos. En relación con aquel aspecto —renuncia a planteamientos globales—, son muy claras las siguientes palabras del Preámbulo de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, sobre protección del ambiente atmosférico. En la exposición de motivos de esta Ley, que en el proyecto se titulaba de «Lucha contra la contaminación atmosférica», se afirma, en efecto:

«... no cabe duda de que el criterio óptimo de actuación sería preparar una Ley general para la defensa del medio ambiente, en la que se considerasen armónicamente los problemas apuntados. Sin embargo, la presión de las circunstancias obliga a aplazar momentáneamente la antedicha solución legislativa: la falta de experiencia en no pocos aspectos, la necesaria dosificación de los medios económicos que han de afectarse a estas atenciones, el diverso desarrollo de los estudios en unos y otros temas, el diferente grado de urgencia de los problemas plantea-

perspectiva municipal, debe recordarse también el trabajo de Cirilo MARTÍN-RETORTILLO *La riqueza artística municipal y la reforma interior de poblaciones*, REAL, número 40 (1948), pp. 481 y ss., donde se glosa el significado de la circular de la Dirección General de Administración Local de 12 de mayo de 1948.

(9) Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA: *La Conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente*, núm. 68 de esta REVISTA (1972), pp. 381 y ss.

(10) La bibliografía no jurídica es amplísima y no es éste el momento de intentar, siquiera, una aproximación a la misma. No quiero, sin embargo, dejar de recordar aquí una obra de divulgación bien sugestiva, aparecida no ha mucho: Eduardo MARTÍNEZ PISÓN: *La destrucción del paisaje natural en España*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972. A ella he dedicado un breve comentario en el núm. 68 de esta REVISTA (1972), pp. 477 y ss., recogiendo hoy alguna de las ideas allí expuestas.

(11) Véase el volumen *Seminarios y simposios 1971. Conclusiones*, IEAL, Madrid, 1972, pp. 328 y ss.

dos, han aconsejado al Gobierno adoptar una actitud pragmática e iniciar sus programas de actuación con regulaciones sectoriales, comenzando por el tema, ya grave en muchas de nuestras aglomeraciones urbanas, de la contaminación del aire...»

De regulaciones sectoriales se habla expresamente en este texto legal, uno de los más recientes en la materia.

Y este planteamiento se refleja también en otra norma de 1972: el Decreto 888, de 13 de abril, por el que se crea, nada menos, que un nuevo órgano superior de la Administración del Estado—en terminología de la LRJAE—: la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente. Pues bien, según el artículo 2 de este Decreto 888/1972:

«La Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente tendrá por finalidad *coordinar* y asegurar la unidad de programación de todas las acciones relativas al medio ambiente y la defensa contra la contaminación, correspondiendo su ejecución a los Departamentos ministeriales en cada caso competentes.»

Mucho se ha hablado y escrito de la creación de comisiones; mucho se ha hablado y escrito de la coordinación como principio organizativo. Y se ha destacado, desde luego, algo evidente: si lo que se pretende es coordinar, ello es así, obviamente, porque algo anda descoordinado. Sistema de intervención sectorial; por tanto, sistema de intervenciones casuísticas y concretas.

Así, la Ley 38/1972, antes citada, tratará de adecuar fórmulas para luchar contra la contaminación atmosférica, Ley acerca de cuya eficacia es difícil aventurar juicios, pues casi todo depende del posterior desarrollo reglamentario. Surgirán así también, de acuerdo con una tradición de honda raigambre, ordenanzas municipales para sectores concretos, de entre las que se puede señalar como ejemplo la reciente madrileña contra la emisión de ruidos y vibraciones (12).

Y bien, ¿qué se puede citar entrando ya en concreto en la tutela sobre el paisaje? A este respecto me voy a limitar a analizar alguno de los procedimientos jurídicos a través de los cuales se lleva a cabo, sobre todo, esa protección del paisaje:

1. Aludiré en primer lugar, si bien muy de pasada, al sistema de las reservas nacionales de caza, previstas por el artículo 12 de la Ley de Caza, de 4 de abril de 1970. Se trata de una técnica importante en defensa de la riqueza cinegética que, en definitiva constituye algo

(12) Véase José María DE MESA GONZÁLEZ: *La acción de la Administración en las actividades molestas. (En torno a la reciente Ordenanza específica del Ayuntamiento de Madrid sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.)* «Revista de Derecho administrativo y fiscal», núm. 27 (1970), pp. 243 y ss.

connatural al propio paisaje. Pues bien, la Ley 2/1973, de 17 de marzo («BOE» del 21), creaba trece nuevas reservas nacionales, debiendo advertir aquí que ninguna corresponde a Cataluña, afectando a Aragón una de ellas: la reserva nacional de los Montes Universales, que comprende territorio de Teruel y Guadalajara (13). Se puede observar al respecto que el hecho de que la declaración de reserva nacional y la consiguiente delimitación del territorio se haga a través de una Ley implica la no participación de los municipios afectados, al menos de una manera directa y formal, circunstancia bien chocante cuando sobre esos municipios van a recaer no pocas cargas. La Ley encarga que en el plazo de un año se promulgue el Reglamento de cada una de las reservas. Quizá pueda por ahí darse entrada a la participación municipal, aunque, repito, de producirse, se producirá *a posteriori*, cuando ya se han establecido limitaciones importantes sobre el territorio.

2. Un sistema que quizá podría ser considerado aquí es el que proporciona la legislación sobre centros y zonas de interés turístico nacional. Hay, tanto en la Ley de 1963 como en el Reglamento de 1964, alusiones al paisaje, a las bellezas y valores naturales, etc. Ya se sabe que las actuaciones al amparo de esta legislación han sido muy intensas. Sin embargo, lo que con esta legislación se pretende es, fundamentalmente, un desarrollo de la llamada industria turística, un incremento de los negocios turísticos, consagrando literalmente el artículo 2 del Reglamento el objetivo «de posibilitar una adecuada rentabilidad de las inversiones». Pues bien, es cierto que hay importantes excepciones, pero también es evidente que en muchos casos el planeamiento turístico, en lugar de contribuir a potenciar y defender el paisaje, ha servido, en cambio, para denigrarlo, cuando no para destruirlo. Muchos de esos mastodónticos edificios que de manera tan clara atentan contra la belleza y armonía de algunas de las costas españolas, edificios de los que algunos idealistas y románticos se lamentan, mientras que otros obtienen de los mismos muy pingües ganancias, han surgido al socaire de esta legislación y de este planteamiento turístico. En su conjunto, yo no me atrevo, por tanto, a considerar ésta técnica como una técnica de tutela y potenciamiento del paisaje. Aunque siento de veras que mi juicio tenga ahora que ser éste.

3. A pesar de las pretensiones de la planificación turística, reflejadas, por ejemplo, en el altisonante artículo 1 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional —«es objeto de la presente Ley la ordenación turística del territorio nacional», etc.—, es evidente que en materia de ordenación territorial la primacía corresponde a la planificación urbanística, regulada fundamentalmente, ya se sabe, por la LS. Sin entrar ahora, porque no es el momento, en los temas

(13) Sólo de pasada quiero recordar que se ha suscitado el posible *contrafuero* de esta Ley.

tan sugestivos y perentorios concernientes al urbanismo, hay algo que sí quiero destacar ahora: importantes autores tratan de reconducir, pero de reconducir directamente, al planteamiento urbanístico la tutela, defensa y protección de los bienes que integran el patrimonio monumental y arquitectónico. Recuérdese, así, el trabajo de Ramón MARTÍN MATEO sobre la propiedad monumental. O, muy recientemente, Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ señalaba también el camino del planeamiento urbanístico y sus técnicas como único eficaz para resolver el problema de la protección del medio ambiente urbano en relación, sobre todo, con las vecindades industriales. Pues bien, también el sistema de la Ley del Suelo contiene referencias específicas y prevé técnicas concretas de actuación en orden a la tutela del paisaje. Hay que ir así a la regulación de los llamados planes especiales. El artículo 13 LS dispondrá:

«Sin perjuicio de la inclusión en Planes territoriales, el planeamiento urbanístico podrá referirse especialmente a la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje», etc.

Y en concomitancia con esto se señala en el artículo 15:

«La protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio nacional, en cuanto constituya objeto de planeamiento especial, se referirá, entre otros, a estos aspectos:

- a) Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo.
- b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico», etc.

En esta vía de los planes urbanísticos especiales hallaban cabida actuaciones muy consistentes en pro de la tutela del paisaje. Pero... una cosa son las normas y otra la aplicación de las mismas. Con reiteración se ha insistido en la falta de aplicación de la LS, esa «bella desconocida», como ha sido calificada en alguna ocasión. Pues bien, en el punto a que ahora me refiero ha sucedido en la práctica lo contrario de lo sucedido con los planes turísticos. De éstos, decía antes, la aplicación ha sido intensa, si bien el respeto para con el paisaje y para con la naturaleza ha sido más bien menguado. En cambio, en los planes urbanísticos especiales, en los que el respeto para con el paisaje alcanza las cotas más deseables, lo que ha sido menguado, en cambio, ha sido su puesta en marcha. En general se puede decir que los planes especiales no han funcionado o, en todo caso, han funcionado muy poco. Debo advertir que en el proyecto de reforma de la Ley del Suelo, que está en marcha, los preceptos a que me estoy refiriendo ahora no aparecen sustancialmente modificados. Pero, en

fin, no se debe olvidar que las normas no nadan en el vacío. Necesitan de quien las aplique. Sin ninguna duda, hay que tener en cuenta aquí el tema de la contradicción de intereses a que me refería al principio. Hacer un plan exige iniciativas, cuesta dinero y, sobre todo, puede formalizar limitaciones. Si muchos planes urbanísticos se han realizado sólo cuando ya no quedaba más remedio que hacerlos a fin de permitir la construcción de determinados sectores, no extrañará —con esta óptica— que no se hayan llevado a cabo unos planes cuyo efecto principal hubiera sido impedir la construcción o, al menos, someterla a una rígida y poco remuneradora disciplina, al menos desde las categorías imperantes. La iniciativa municipal podía haber sido aquí importante, pues, al fin y al cabo, en los municipios radica la iniciativa de los planes de urbanismo. Por algo habrá sido, cuando así no se ha hecho.

4. Pasemos a otra forma de actuación. Me voy a referir ahora a una técnica que cae bajo la competencia directa del Ministerio de Educación y Ciencia. Me voy a referir en concreto a la legislación protectora del patrimonio histórico-artístico. Aunque a alguno pudiera parecerle paradójico, se centran en ella importantes posibilidades. Norma decisiva en esta materia ha sido la Ley republicana de 13 de mayo de 1933, sobre protección del patrimonio artístico nacional, todavía en vigor y de la que se está haciendo uso intenso en estos días, así como de sus normas complementarias. Interesa ahora fijarse en su artículo 3:

«Compete a la Dirección General de Bellas Artes —dice— cuanto atañe a la defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio histórico-artístico nacional. Para lo cual cuidará: de la inclusión en el Catálogo de Monumentos Histórico-Artísticos de cuantos edificios lo merezcan, como asimismo de los conjuntos urbanos y de los paisajes pintorescos que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales...», etc.

Se trata de un sistema de intervención a base de una declaración formal de gran efectividad práctica. A estas declaraciones se puede llegar sin participación del propietario del bien —lo cual, como ha sido observado, no deja de ser chocante, sobre todo tras la promulgación de la LPA, pero el Reglamento de la Ley, que es de 16 de abril de 1936, únicamente exige que al propietario se le notifique la declaración (artículo 19)—, y esto es lo que se suele hacer en la práctica y se puede llegar sin intervención, incluso, del municipio correspondiente. Lo que no es obstáculo para que la propia Ley de 1933 establezca en su artículo 36:

«Todos los municipios españoles están obligados a velar por la perfecta conservación del Patrimonio histórico-artístico existente en su término municipal...»

Una sentencia del Tribunal Supremo, la de 29 de febrero de 1968, Sala 3.ª, Arz. 1175, contempla un supuesto que bien puede ser recordado aquí, no obstante se trate de un caso limite en cierto modo. Se alude al lago de Sanabria, en la provincia de Zamora, y ya en el considerando primero se centra la cuestión litigiosa en los siguientes términos:

«Que por Decreto de 23 de octubre de 1953 se declaró paraje pintoresco el del lago de Sanabria, declaración equivalente a la de los monumentos histórico-artísticos, por lo cual toda obra o construcción que en ellos se intenta realizar necesita la aprobación de la Dirección General de Bellas Artes, cuya autorización fue solicitada por el propio recurrente, como trámite previo para poder explotar la industria, declarada de interés nacional, para la extracción de turba en las proximidades de ese lago y para la que había obtenido las pertinentes autorizaciones de la Dirección General de Minas y de la de Montes, Caza y Pesca.»

En el considerando segundo argumenta así el Alto Tribunal:

«Que las autorizaciones de los Ministerios de Agricultura e Industria son necesarias; pero además de ellas se precisa también la autorización de la Dirección General de Bellas Artes, quien ha de dictaminar sobre si las obras a realizar pueden perjudicar o no el paisaje pintoresco que legalmente le fuera reconocido al lago, y precisamente por afectar estas obras a la belleza del paisaje, el arquitecto conservador de monumentos de la zona primero, la Real Academia de Bellas Artes después y la Dirección General y el ministro de Educación y Ciencia más tarde denegaron la autorización para establecer esa industria...»

El Tribunal Supremo estimaría, en definitiva, que, al no haber desvirtuado el recurrente la apreciación administrativa de que las obras a realizar iban a perjudicar la belleza del paisaje, debe prevalecer el punto de vista de la Administración, denegándose, por tanto, el recurso.

La sentencia pone ante nosotros una variada serie de reflexiones. Por de pronto, el hecho de la posibilidad del recurso, si bien es cierto que se denegaría en cuanto al fondo, nos depara igualmente la tajante afirmación de que la declaración de paraje pintoresco es equivalente a la de los monumentos histórico-artísticos; el problema, también, no resuelto todavía, a pesar de la Ley de Procedimiento Administrativo, de la exigencia de una pluralidad de autorizaciones, abocada cada una de ellas a su curso propio e independiente, pone tam-

bién ante nosotros un aspecto sobre el que ya algunos han insistido: el problema de la perecuación de las cargas. La declaración conlleva, en efecto, una serie de cargas y limitaciones a los directamente afectados que no suelen ser los beneficiarios de las ventajas que por otra parte implica la declaración. Una industria declarada de interés nacional aparece así en el caso rigurosamente limitada por las exigencias de la tutela del paisaje. ¿Hasta qué punto estas limitaciones no deberían ser indemnizadas? En un sistema de solidaridad económica puede despreciarse con facilidad el problema. En cambio, en un sistema en que el lucro y el incentivo de ganancia es la regla general ¿hasta qué punto se justifica la ausencia de resarcimiento de tales limitaciones?

Es curioso que no hace mucho el *BOE* nos deparaba testimonio de una nueva modalidad de la forma de intervención a que me estoy refiriendo, centrada sobre el mismo paraje. En efecto, el 21 de diciembre pasado aparecía en la «Gaceta de Madrid» la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 24 de abril de 1972 por la que se aprueban las «Normas subsidiarias de planeamiento del paraje pintoresco del lago de Sanabria (Zamora)», normas que se aplicarán, se dice, «en lo que sea materia del Ministerio». Se contiene allí, en efecto, una serie de prescripciones que obligan a las nuevas construcciones. Citaré dos ejemplos: respecto a los materiales, se recomienda la utilización de materiales naturales y tradicionales en la localidad; respecto a las cubiertas, se dice que serán a dos aguas con pizarra en piezas irregulares, quedando prohibidos materiales industriales; como fibrocementos, cartones embreados, etc.

De modo que, para terminar ya con la alusión a este caso, si antes me he referido a un planeamiento que depende del Ministerio de Información y Turismo y al planeamiento urbanístico que llamaríamos común, de competencia primordial del Ministerio de la Vivienda, estas instrucciones recién mencionadas nos sitúan ante un supuesto de planeamiento territorial, cuya competencia está atribuida al Ministerio de Educación y Ciencia.

A otro caso peculiar quiero referirme aquí, surgido asimismo al amparo de la legislación sobre el Patrimonio histórico-artístico. El Decreto 449/1973, de 22 de febrero («BOE» de 13 de marzo), coloca bajo la protección del Estado los hórreos antiguos—todos los hórreos antiguos—existentes en Asturias y Galicia. En efecto, el artículo 1.º de este Decreto dispone:

«Todas las construcciones conocidas con el nombre de "hórreos" o "cabazos", existentes en las regiones de Asturias y Galicia, que tengan una antigüedad no menor de un siglo, y sea cualquiera el estado en que se encuentren, quedan bajo la protección del Estado, que impedirá toda intervención que altere su carácter o pueda provocar su derrumbamiento.»

Por otro lado, la vigilancia concreta de todos estos hórreos se encomienda en mandato global a los Ayuntamientos. Así, según el artículo 4.º del Decreto:

«El cuidado de estas construcciones queda encomendado a los Ayuntamientos, en cuyo término municipal radiquen, los cuales serán responsables de la vigilancia y conservación de las mismas, y a tal efecto deberán poner en conocimiento de la Dirección General de Bellas Artes cualquier infracción de las normas vigentes sobre la materia, a fin de que se puedan dictar las resoluciones pertinentes, sin perjuicio de que, en los casos de urgencia, adopten provisionalmente los municipios las medidas de seguridad y precaución que estimen oportunas, dando cuenta luego a la Dirección General de Bellas Artes.»

No se trata ahora de una declaración que afecte a un edificio o monumento concreto y determinado o a un conjunto claramente delimitado, como suele ser la regla, sino que se trata de una declaración genérica, más imprecisa, por tanto, y que en la práctica no ha de dejar de ofrecer dificultades. De todas maneras no constituye una novedad tal forma de proceder.

Declaración similar se encuentra en el Decreto de 22 de abril de 1949, cuyo artículo 1.º dispone que «todos los castillos de España, cualquiera que sea su estado de ruina, quedan bajo la protección del Estado», y también en el Decreto 571/1963, de 14 de marzo, cuyo artículo 1.º prescribe que «los propietarios, poseedores o usuarios de escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y demás piezas y monumentos de análoga índole, cuya antigüedad sea de más de cien años, no podrán cambiarlos de lugar ni realizar en ellos obras o reparación alguna sin previa autorización del Ministerio de Educación Nacional».

Y también en estos dos casos se encomienda la vigilancia a los respectivos Ayuntamientos, a los que expresamente se proclama responsables de cualquier daño o infracción que pudiera sobrevenir.

De modo que, repito, la regulación dada para los hórreos no es ninguna novedad, sino que cuenta con precedentes casi literales, bien que referidos a otros bienes.

Pues bien, hay aquí un primer problema, el problema de la posible ineficacia de estas declaraciones tan globales e imprecisas—sospecho que el intensivo trasvase de escudos que en estos últimos tiempos se está produciendo bien pocas veces contará con la pertinente autorización—. Y es que a falta de una delimitación concreta, de una enumeración específica de los bienes objeto de tutela, de una catalogación, la intervención garantizadora resulta difícilísima, si no imposible, en la práctica.

Otro aspecto que se puede destacar es el de la curiosa situación en que resultan colocados los municipios. Ninguna participación han tenido los órganos municipales —y, por supuesto, tampoco los propietarios afectados— en la declaración global y genérica. En cambio, resultan comprometidos en la tarea de custodia y vigilancia, tarea que si de verdad se quiere que sea efectiva, debe comportar, sin duda, las necesarias atenciones. Es cierto que el artículo 9.º LRL dispone que sólo por medio de una Ley se podrán establecer servicios que representen cargas económicas para los municipios y las provincias. «La supresión de las numerosas y pesadas cargas por servicios estatales que interfieren la vida local es —señalaba MARQUÉS CARBÓ— el sueño dorado de todos los técnicos municipales y provinciales y la pesadilla de todos los legisladores» (14). Y dicho autor reconocía a continuación los importantes esfuerzos realizados para obviar el problema. Pero ahora no se trata de las cargas económicas directas, sino de esas cargas indirectas, cargas de trabajo, cuyo significado no puede ser minusvalorado.

La reciente regulación de los hórreos hace pensar también en el antes apuntado problema de la perecuación, es decir del reparto de la incidencia económica de la medida. El propio preámbulo del Decreto 449 reconoce literalmente que, «por diversos motivos y desde hace varios años, estas construcciones han caído en desuso, y como consecuencia de ello, su modificación, desaparición o demolición, se produce de manera cada día más alarmante...» Quiere esto decir que a los campesinos gallegos o asturianos van dejando de interesarles los hórreos; quizá porque encuentren medios más adecuados para la conservación de sus productos o quizá porque dejen de ser campesinos. Está bien que se trate de defender algo que es evidentemente casi connatural con el paisaje gallego o asturiano. Está bien que los que desde fuera viajemos a tan importantes y bellas regiones podamos encontrar conservado un elemento típico de sus paisajes. Pero ¿a costá de: quién correrán las limitaciones que sobrevengan? ¿Se va a grávar a los habitantes de aldeas, infradesarrollados en ocasiones, con irresistible tendencia al vaciamiento, con frecuencia, para que luego disfruten los habitantes de las ciudades, en donde el nivel de rentas es incomparablemente mucho mayor?

5. Dejando ya la legislación sobre el Patrimonio histórico-artístico, me voy a referir, por último, a una nueva modalidad de intervención en pro de la tutela del paisaje, modalidad de gran eficacia y que viene proporcionada, en concreto, por la legislación forestal. Muy significativo es, desde luego, el régimen de parques nacionales, que constituye una modalidad de tutela especialmente enérgica para mantener intacta e imperturbada la obra de la naturaleza. Esto casi ni es necesario señalarlos en Lérida, en cuya provincia radica uno de los más hermosos parques nacionales del país. Me refiero, claro está, al

(14) LUIS MARQUÉS CARBÓ: *El derecho local español*, I, Barcelona, 1957, p. 55.

Parque Nacional de Aguas Tortas y lago San Mauricio. En el Decreto de creación del mismo de 21 de octubre de 1955 se reconocía expresamente en el Preámbulo:

«Enclavados en dicha comarca —la de Pallars Subirá— existen lugares de excepcional belleza, que culmina en la denominada "Sierra de los Encantos", sita en las proximidades del referido lago y en las cercanías de Aguas Tortas, donde la naturaleza ofrece no sólo duros e imponentes roquedos, violentas emergencias y muy variados matices y tonalidades, con magníficos rodales y bosquetes de pino, sitios a alturas de más de 2.000 metros y en combinación armónica con pastizales, sino también múltiples lagos..., etc.»

La prosa oficial no se recata en elogios. Aunque no quiero dejar de manifestar que también en mi provincia de origen existe un impresionante Parque Nacional de sobrecogedoras bellezas; me refiero, claro está, al Parque Nacional de Ordesa. Pues bien, el sistema de parques nacionales nos sitúa ante otra importante técnica de actuación, con competencia radicada ahora en el Ministerio de Agricultura. La primitiva Ley de Parques Nacionales es de 7 de diciembre de 1916, promulgada siendo ministro de Fomento don Rafael Gasset; se trata de uno más de los logros que consiguieron los esfuerzos de los regeneracionistas, Ley que fue derogada expresamente por la disposición final de la vigente Ley de Montes, de junio de 1957. Las prescripciones de la Ley de Montes (arts. 78 y 79), más bien escuetas, son completadas por el Reglamento de aquélla (de 22 de febrero de 1962), en cuyos artículos 189 y siguientes se pormenorizan los aspectos necesarios. Y hay que decir ante todo que a la categoría «Parque nacional» el Reglamento añade dos nuevas categorías de menor entidad: la de «sitios naturales» y la de «monumentos naturales». Aunque, por supuesto, en los tres casos se está ante un enérgico régimen de intervención, que ha debido ser precedido de la correspondiente calificación formal. De todas maneras, la creación de estas nuevas categorías no ha dejado de suscitar algún conflicto, como en seguida veremos. Pero antes hay que señalar que en 1971 se crea por Decreto-ley 17, de 28 de octubre, el ICONA, el Instituto para la conservación de la naturaleza, Organismo autónomo dependiente del Ministerio de Agricultura, en el que se integran importantes organizaciones administrativas, y al que se le encomiendan destacadas atribuciones, entre otras muchas cosas, en lo referente a la protección del paisaje. Esta coyuntura se aprovecha para dar nueva redacción a los preceptos del Reglamento de Montes antes citados, referentes al tema que ahora nos ocupa. En efecto, el Decreto 3768/1972, de 23 de diciembre, que ha aparecido en el «BOE» el 12 de febrero del presente año, aprueba un nuevo texto de los artículos 189 a 201, que son los comprendidos

en el título VII del mentado Reglamento, título que si antes llevaba por rúbrica «De los Parques Nacionales», a la misma se ha añadido ahora lo que sigue: «y de los sitios y monumentos naturales de interés nacional».

Tras la reforma, el concepto de Parque Nacional aparece en cierto sentido devaluado, es decir, es como si se quisiera que no fuera tan excepcional como antes. Son, por tanto, mayores las posibilidades—al menos, en el terreno de las normas— para que se llegue a calificaciones de este tipo. Como dispone el nuevo artículo 189 en su párrafo 1.º:

«Son parques nacionales aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional, a los que el Estado concede dicha calificación, con objeto de respetar y hacer que se respete la belleza natural del paisaje, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración.»

Hasta aquí se sigue casi la redacción anterior. La novedad comienza sobre todo en el segundo párrafo de este artículo 189:

«Dentro del concepto genérico de parque nacional y en atención a las finalidades específicas perseguidas con su creación, los parques nacionales podrán adoptar diversas modalidades, según se trate de espacios naturales cuya protección obedezca a razones conservacionistas de carácter general o de carácter especial y restringido. En el segundo supuesto, si los fines específicos son geológicos, paisajísticos, hidrológicos, acuícolas, zoológicos, botánicos, forestales, etc., los parques nacionales se distinguirán entre sí con la denominación de "Reserva geológica, paisajística", etc., según proceda.»

Y termina este párrafo con una última frase que puede inducir, sin duda, a confusión:

«Tratándose de ríos o tramos de río o de montes acogidos a esta protección se denominarán "ríos o montes de interés nacional".»

Creo que el hablar de *montes de interés nacional* puede inducir a error con otros conceptos similares de la propia legislación forestal.

En esta ampliación del concepto de parque nacional se introduce, como habrán observado ustedes, la denominación «reserva», que se toma de la terminología anglosajona y que puede inducir a confusión con la noción «reserva nacional de caza», de la que antes me he ocupado.

De todas maneras, es cierto que un parque nacional sigue siendo algo excepcional, sin duda. De «parajes excepcionalmente pintorescos» habla el precepto a que me estoy refiriendo.

Los sitios y monumentos naturales son algo de menor entidad; decía antes. El nuevo artículo 190 se refiere a los sitios naturales en los siguientes términos:

«Son sitios naturales de interés nacional aquellos espacios naturales de ámbito restringido que, sin reunir las condiciones necesarias para ser declarados parque nacional por su belleza, su pintoresquismo, su configuración, sus cualidades fisiográficas o biológicas o por lo agreste de sus características, merezcan, sin embargo, que se les conceda una protección especial con el propósito de conservarles en un estado igual o similar al que tuvieren en el momento en que el Estado los declare como tales.»

Por su parte, la categoría de monumento natural se refiere a algo mucho más concreto:

«Son monumentos naturales de interés nacional —dice el artículo 191— aquellas formaciones naturales, elementos o particularidades del paisaje, tales como árboles gigantes, cascadas, grutas, desfiladeros, quebradas, piedras bamboleantes, etc., cuya rareza, pintoresquismo, belleza u otras particularidades semejantes les hagan acreedores a una protección especial y a los que el Estado otorgue esta protección mediante la oportuna declaración.»

Como dice la frase final, debe mediar en todo caso la oportuna declaración. Se trata, sin duda, de un sistema formal, cuyas consecuencias sólo se producen en cuanto tal declaración se haya producido.

Este evento de la declaración formal ha sufrido una evolución que se puede recordar aquí. La primitiva Ley de Parques Nacionales de 1916 establecía en su artículo 3 que «el ministro de Fomento creará los parques nacionales». Me ha chocado que en la época de su vigencia inicial fue creado el Parque Nacional de La Montaña de Covadonga, habiéndolo sido, en concreto, por medio de una Ley, la de 22 de julio de 1918 (*Gaceta* del 24). Sin embargo, puede explicarse tal excepción porque esta Ley no se limitó a crear el mencionado Parque Nacional, sino que reguló muy diversos aspectos, con los que se quiso conmemorar el centenario de la batalla de Covadonga.

La regulación de los parques nacionales de la época republicana, el Reglamento de la Comisaría de Parques Nacionales, aprobado por Decreto de 13 de abril de 1934, impuso una «legalización» del trámite, ya que en su artículo 21 señalaba que «la declaración de Parque nacional se hará mediante Ley aprobada en Cortes».

Por su parte, la vigente Ley de Montes dispone en su artículo 79 que «la declaración de Parque nacional se hará por Decreto, a propuesta del ministro de Agricultura». Es decir, el trámite se ha deslegalizado.

Es curioso que en la redacción inicial del Reglamento de Montes de 1962, la declaración tanto de sitios como de monumentos naturales de interés nacional se hacía a través del simple trámite de una Orden ministerial, de Agricultura, por supuesto. En cambio, la nueva versión ha establecido la necesidad de acuerdo del Consejo de Ministros, es decir, de un Decreto. Y así, el nuevo artículo 192, con criterio unificador para las tres categorías estudiadas, declara que «la declaración de los parques nacionales, así como la de los sitios y monumentos naturales de interés nacional se hará por Decreto, a propuesta del ministro de Agricultura». De todas maneras, creo que, con posterioridad a la reforma del Reglamento de Montes no se ha producido ninguna de estas declaraciones. No quiero dejar de señalar aquí que para las reservas nacionales de caza, que implican menores limitaciones a los afectados, se exige una Ley; en cambio, para los parques nacionales, en los que la incidencia sobre los propietarios de la zona es de mucha mayor entidad, se exige tan sólo un Decreto.

¿Quién tiene iniciativa para poner en marcha alguna de estas declaraciones? Más concretamente: ¿cuál es la postura de los municipios al respecto? Este aspecto está contemplado en el párrafo 2.º del artículo 192 del Reglamento de Montes, a cuyo tenor:

«La declaración de parques nacionales, así como la de sitios y monumentos naturales de interés nacional, se hará a instancia de persona o Entidad interesada o por iniciativa del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza. En todo caso corresponderá a este Instituto confeccionar el expediente justificativo de las razones conducentes a su creación.»

Resulta así que si el municipio desea tomar una postura activa, es decir, desea que se llegue a la declaración, al objeto de tutelar algún paisaje que merezca la pena, el Reglamento prevé, sin duda, que tome esta iniciativa, al referirse a cómo la declaración se hará a instancia de Entidad interesada, concepto en el que hay que incluir, sin ninguna duda, a las Corporaciones locales. Aunque en todo caso el expediente se tramitará por el ICONA. Pero ¿qué sucede en caso contrario? ¿Qué sucedería en el supuesto de que el municipio tratara de oponerse a una declaración pretendida por el propio ICONA directamente o por cualquier otra persona interesada? Nada se dice a este respecto, por lo que parece que queda excluida cualquier actuación formal. Caben, si, por supuesto, las actuaciones informales —visitas, campañas en contra, etc.—; pero esto ya es otra cuestión. Posibilidades formales de contradicción creo que no existen, como no sea el recurso

contencioso-administrativo, contra la propia declaración. Pienso que nada impide esta posibilidad de recurso, aunque es evidente que el margen de enjuiciamiento del Tribunal es bien angosto. Salvo supuestos de incompetencia o notorios defectos de forma, pocas posibilidades pueden abrigar al respecto las Corporaciones locales, ya que la amplitud y la ambigüedad de la descripción de las tres categorías —parques, sitios, monumentos— otorgan a la Administración forestal un amplio margen de decisión. Cierto que no se trata de discrecionalidad, sino de conceptos jurídicos indeterminados. Con todo, el margen de apreciación, insisto, es amplio.

Indudable es, en cambio, la participación de las Corporaciones locales en el Patronato que debe crearse. «Con el fin de contribuir a alcanzar en la mayor medida posible los fines especificados en el Decreto de su creación —dice el párrafo 1.º del artículo 195 del Reglamento de Montes— se constituirá en cada parque nacional un Patronato...»

Y en relación con los sitios y monumentos naturales, el artículo 197 establece que si las circunstancias lo aconsejan, «se podrá crear una Junta consultiva con fines similares a los de los Patronatos de los parques nacionales».

Se puede recordar así cómo ya en el Decreto de creación del Parque Nacional de Aguas Tortas y lago San Mauricio en la Junta que allí se creaba —dependiente del Director general de Montes, Caza y Pesca Fluvial, Comisario de parques nacionales—, Junta presidida por el gobernador civil de la provincia, se incluían expresamente, entre otros, un representante de la Diputación Provincial de Lérida, así como los alcaldes de Espot y Barruera.

Aunque volviendo a la perspectiva general, hay que advertir que la reciente modificación del Reglamento de Montes ha introducido alguna novedad de significativo alcance. En la versión inicial se decía que todo parque nacional estaría regido por la Junta (art. 195), correspondiendo al Distrito Forestal la gestión técnica (art. 196). En la nueva regulación, en cambio, se ha pasado a decir que la Administración y gestión de los parques, sitios y monumentos corresponderá al ICONA (art. 194), reservándose, en cambio, al Patronato una gestión más bien de colaboración (art. 195).

La declaración no significa la conversión en propiedad pública de los bienes afectados. Expresamente se hace compatible la declaración con la propiedad privada. Pero ya se sabe que el régimen de declaración comporta limitaciones muy significativas para con los propietarios afectados. No me voy a entretener en pormenorizar todas ellas, pero recordaré como más significativo algo de lo que dispone el nuevo artículo 199:

«Los aprovechamientos forestales, piscícolas o cinegéticos que, debidamente *autorizados*, se realicen en los parques, sitios o monumentos, serán objeto de *reglamen-*

tación especial... Cualquier otro tipo de aprovechamiento —y llamo la atención sobre esta fórmula residual, cuya magnitud de efectos puede ser grande—, cualquier otro tipo de aprovechamiento, uso o disfrute, con excepción de los aprovechamientos agrícolas y ganaderos que se vinieren realizando de forma tradicional, requeriría además los requisitos que en cada caso proceda, de acuerdo con la legislación específica que corresponda del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza.»

Si se quiere lograr algo efectivo, es indispensable, desde luego, una rigurosa intervención que potencie sin desmayo el respeto para con la naturaleza. Pero desde otra vertiente, desde la vertiente de los propietarios, ¿se engloban estas limitaciones dentro del amplio concepto de expropiación forzosa potenciado por el artículo 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954? Ramón MARTÍN MATEO, siguiendo predominantemente a la doctrina italiana, se planteaba este interrogante a propósito de las limitaciones impuestas por la legislación del patrimonio histórico-artístico (15). Parece lógico suscitar el problema a propósito ahora de la legislación forestal. ¿Son indemnizables estas limitaciones?

La Ley de Montes da una peculiar respuesta a este problema, cuando de parques nacionales se trata, respuesta que la reciente redacción del Reglamento hace aplicable también al supuesto de sitios o monumentos. En efecto, según el párrafo 2 del artículo 79 de la Ley de Montes,

«Esta declaración llevará aneja la utilidad pública a efecto de la expropiación de las propiedades particulares necesarias para completar la superficie del parque.»

Existe, por tanto, la posibilidad de expropiación. Lo que plantea, por supuesto, el tema de las disponibilidades financieras para hacer frente a las mismas. Pero lo que ahora quería destacar es que esta posibilidad de expropiación parece configurarse como una expropiación total. Es decir, si el propietario no está conforme con la declaración puede solicitar que se le expropie su derecho de propiedad, dejando así de ser propietario. ¿Significa esto que se excluyen las expropiaciones de determinados aspectos del derecho de propiedad? ¿Significa que el propietario, sin dejar de ser propietario, no puede pretender que se le indemnice por aquellas partes de su derecho de propiedad de las que no puede disponer? Podría pensarse que esta solución —o expropiación total o nada— es la que han querido quienes han redactado los preceptos comentados.

Y ya voy a terminar, aludiendo sólo a un último problema.

(15) Ramón MARTÍN MATEO: *La propiedad monumental*, especialmente en páginas 81 y ss.

Alguno de ustedes, sin duda, habrá caído en la cuenta de que estas técnicas de protección del paisaje que proporciona la legislación forestal están muy próximas a la técnica de los planes especiales de la Ley del Suelo y sobre todo a las actuaciones previstas por la Ley sobre Protección del patrimonio histórico nacional, de 1933, en lo que se refiere a los paisajes pintorescos, a que alude el artículo 3.º, antes transcrito (16). ¿Son técnicas independientes? ¿Son técnicas que hay que considerar hoy día englobadas y unificadas? ¿Ha cesado, en concreto, la competencia del Ministerio de Educación y Ciencia en lo que respecta a la tutela del paisaje?

El problema ha llegado ante el Tribunal Supremo. Por un Decreto de 1964, el Decreto 2395, de 9 de julio, se había declarado paraje pintoresco el monte denominado Muniellos, en Asturias, en aplicación de la legislación sobre patrimonio histórico-artístico, sometiéndose, por tanto, a la tutela del Ministerio de Educación y Ciencia. Y eso que estaba ya vigente el Reglamento de la Ley de Montes. Pues bien, se recurre contra tal Declaración, alegándose que la legislación forestal más reciente había derogado a la legislación sobre patrimonio histórico-artístico, entendiéndose que al haber actuado el Ministerio de Educación y Ciencia se ha producido un grave vicio de competencia, y suplicándose subsidiariamente que en todo caso se dé aplicación sólo a la legislación forestal, ya que es en ella donde se regula lo referente a cortas, limpieas de montes, etc. Pareció que el recurrente estimaba que la intervención de la Administración forestal sería más benigna para con sus intereses que la intervención del Ministerio de Educación y Ciencia, pretendiendo, por tanto, impedir la fiscalización de los órganos de este último departamento. Pues bien, el Supremo conoció del asunto en sentencia de la Sala 3.ª de 30 de septiembre de 1967, Arz. 3110. Y sin ninguna vacilación se pronunció allí a favor de la competencia del Ministerio de Educación y Ciencia, proclamando que no es de apreciar incompetencia en la declaración, ya que la legislación forestal «no deroga las normas legales establecidas que regulan los monumentos histórico-artísticos ni ha suprimido la denominación o categoría de paraje pintoresco, que corresponde hacer por Decreto al Ministerio de Educación y Ciencia». Insisto que la postura del Supremo es firme y sin vacilación. Consecuentemente, sin perjuicio de la pertinente tutela forestal, queda plenamente legitimada y fortalecida la intervención de Bellas Artes. Queda así consagrada una política de compartimentos estancos. GUAITA considera discutible el punto de vista del Tribunal Supremo (17). De todas maneras no se puede olvidar

(16) M. MASA ORTIZ: *Legislación de Montes*, que recoge varios ejemplos tanto de «sitios naturales» como de «parajes pintorescos», afirma expresamente: «Contrastemos todos estos «sitios naturales» con cualquiera de los numerosos «parajes pintorescos» declarados por el Ministerio de Educación Nacional (...) y veremos que la identidad entre una y otra figura es total, como antes decíamos» (p. 263).

(17) Aurelio GUAITA: *Derecho administrativo especial*, V, Librería General, Zaragoza, 1970, p. 259.

que, en rigor jurídico, la regulación de los sitios naturales, la competencia forestal, está sólo consagrada a nivel reglamentario, porque nada dice al respecto la Ley de Montes, mientras que la competencia de Educación y Ciencia se halla contemplada por una norma de rango legal, la mencionada Ley de 1933. De modo que, por muy chocante que parezca, el vigente sistema jurídico español legitima plenamente la intervención de los Organos del Ministerio de Educación y Ciencia en casos como el contemplado.

No deja de ser curioso observar que con la última reforma del Reglamento de Montes se ha pretendido resolver de alguna manera el problema, aunque, claro, todo queda a nivel de norma reglamentaria. Hay que ir así, a la nueva versión que presenta el artículo 192 del citado Reglamento, en su párrafo 3.º:

«Será circunstancia favorable para la declaración de los parques nacionales y de los sitios naturales de interés nacional —dice— que las razones que motiven esta declaración estén realizadas por el interés religioso, artístico, arqueológico, histórico o legendario del lugar. No obstante, estos intereses tendrán carácter complementario al estado poco modificado por el hombre del espacio natural objeto de protección, ya que en otro caso competirá al Ministerio de Educación y Ciencia adoptar las medidas legales precisas para proteger estos intereses.»

Es decir, parece que se quiere establecer la siguiente demarcación: si prevalece lo agreste, si lo que destaca es la carencia de modificaciones introducidas por el hombre, se aplicará la legislación forestal; por el contrario, en cuanto haya transformaciones humanas de consistencia, habrá que afirmar la competencia del Ministerio de Educación y Ciencia y la protección del paisaje seguirá orientada por la legislación sobre el patrimonio histórico artístico. De todas maneras, la delimitación intentada creo que no resuelve todas las posibles dudas.

Estos roces, estos conflictos, son el tributo necesario al sistema de actuaciones sectoriales que preconiza el vigente ordenamiento jurídico español. Conectamos, así, con la idea que les exponía al comienzo.

He procurado exponerles las posibles técnicas de actuación más significativas. Soy plenamente consciente de las limitaciones de mi lección: he pretendido sólo hablarles de posibilidades jurídicas. Pero el derecho, claro hay que aplicarlo; las normas son plantillas que deben después ser realizadas. Todos estamos así emplazados ante un impresionante reto a propósito del cual no cabe echar en saco roto el aspecto de la contraposición de los intereses afectados, al que me referí también al principio.

Aludiendo al tema de las causas de la deteriorización del paisaje, he tenido ocasión de escribir hace poco: «No se trata de imperiosas

necesidades ni de rigurosas leyes físicas o sociales contra las que nada más que resignación puede ofrecerse. Antes bien, el paisaje se deteriora porque algunos quieren. El paisaje se deteriora porque a algunos interesa. Remedio..., siempre hay remedio contra eso. Lo que hace falta es que se quiera. Y, con frecuencia, quienes pueden, no quieren. Y quienes quieren, no tienen posibilidades ni fuerza articulada. Hay un auténtico enfrentamiento de intereses. Y como tantas veces sucede en estas confrontaciones de intereses, son muy desiguales las armas que pueden utilizar los bandos en lid» (18).

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO

(18) Véase mi reseña a la obra de MARTÍNEZ PISÓN antes citada, núm. 68 de esta REVISTA, p. 476.