

ROBERTO O. BUSTILLO BOLADO: *Régimen jurídico del Paisaje. Concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, Monografía asociada a Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, Cizur Menor, Aranzadi, 2021, 181 págs.

Constituye para mí una gran satisfacción recensionar el libro de Roberto Bustillo, *Régimen jurídico del Paisaje. Concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, prologado por César Tolosa Tribiño —presidente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo— y recientemente publicado por la editorial Aranzadi. Se trata de una monografía que aborda un tema de gran importancia y actualidad como es la protección del paisaje desde una perspectiva jurídica. Lo hace, además, de forma muy completa, ofreciendo un amplio análisis del marco jurídico, internacional e interno, en este ámbito y con una especial sensibilidad hacia el tema proyectada por el autor en todas sus páginas. Como él mismo afirma, la idea que anima esta obra «no es otra que contribuir a conocer la naturaleza jurídica del paisaje y, con ello, quizá, ayudar a sensibilizar (en algunas materias, y esta es una de ellas, no basta con *conocer*, hay que *sentir*), a comprender y a aplicar mejor las leyes preexistentes, así como a aportar ideas que puedan contribuir a la reflexión sobre los contenidos de las futuras» (pág. 24).

Para dar cumplimiento a estas finalidades, esta obra se estructura en seis capítulos, siendo el primero una breve introducción en la que, además de explicarse la génesis de este trabajo, se acota el objeto de estudio y se justifica la estructura de la obra.

En el capítulo II, de carácter introductorio, el autor realiza algunas precisiones conceptuales. Para ello, empieza analizando el concepto jurídico de paisaje en España, tomando como punto de partida el Convenio Europeo sobre el Paisaje y las novedades que aporta en relación con los instrumentos normativos precedentes. Consta el autor que el concepto de paisaje en este Convenio es omnicompreensivo (abarca todos los paisajes sin excepción, con independencia de su naturaleza o de su calidad) y está dotado de una naturaleza multisensorial, que tiene repercusiones jurídicas, y apunta la necesidad de superación del concepto visual por el concepto multisensorial de paisaje y de su tradicional visión estática por una dinámica, en sentido diacrónico y sincrónico. Acto seguido, aborda la delimitación conceptual entre distintos tipos de paisaje (urbano, periurbano, rural y natural), cuestión en absoluto sencilla, con especial atención a la dicotomía paisaje rural/paisaje urbano. Por último, realiza un breve apunte sobre la intervención administrativa sobre el paisaje y el conjunto de actuaciones que en ella se incluyen y advierte de la necesidad de no confundir la intervención paisajística con el tradicional concepto jurídico administrativo de actividad de intervención (como sinónimo de actividad de limitación o policía), por cuanto la intervención paisajística también se implementa a través de medidas de fomento y prestacionales. Asimismo, apunta la conveniencia de que una adecuada intervención sobre esta materia considere siempre la vertiente activa, que se proyecta

sobre todo tipo de paisajes, y la pasiva, que se manifiesta fundamentalmente en los paisajes excepcionales.

Realizada esta delimitación conceptual, en el capítulo III —«Marco internacional y constitucional»—, tras exponer una breve evolución histórica de la regulación del paisaje desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad, Roberto Bustillo aborda el contexto constitucional en que se inserta el régimen jurídico del paisaje. Para ello, se refiere a tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, a la distribución de competencias entre los tres niveles territoriales del poder público, examinando los títulos competenciales que concurren en esta materia y destacando el protagonismo legislativo de las comunidades autónomas, sin pasar por alto las competencias de los municipios. En segundo lugar, al paisaje y al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. En este punto, a la luz de la jurisprudencia constitucional sostiene que el paisaje forma parte del medio ambiente y que, por tanto, se incluye dentro del art. 45 de la Constitución cuando reconoce a todos el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Pero va más allá y, si bien reconoce que en el contexto de la actual jurisprudencia constitucional el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado —y, por tanto, también de un paisaje adecuado— no alcanza la consideración de derecho subjetivo, señala que «nada impide que legislativamente puedan sumarse derechos subjetivos a los previstos en la norma suprema» (pág. 73), ya sea a través de su incorporación como verdadero derecho subjetivo en los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas, ya sea mediante su inclusión como un derecho subjetivo que podría ser invocado ante los tribunales en otras normas legales, más allá del bloque de la constitucionalidad. Asimismo, pone de manifiesto cómo «muchas previsiones normativas paisajísticas se proyectan en los contenidos de los planes de ordenación territorial y urbana y en los actos de ejecución de los mismos, lo que, sin necesidad de invocar derecho subjetivo alguno, abre las puertas a la defensa de la legalidad por medio de la acción pública urbanística» (pág. 75). En tercer lugar, también llama la atención sobre la dimensión social del paisaje y sobre la necesidad de que, en cumplimiento del art. 14 y la consecución de los objetivos del art. 9.2 de la Constitución, la regulación y la intervención administrativa sobre el paisaje contribuya de forma sensible a remover algunos de los obstáculos y a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Así, dada la relevante incidencia que despliega en determinados ámbitos y los efectos beneficiosos que puede acarrear una correcta intervención sobre el paisaje, destaca cómo una buena intervención en este ámbito puede contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas —especialmente, de las integradas en colectivos vulnerables, como es el caso de las mujeres o las personas con discapacidad—.

Posteriormente, en el capítulo IV, el foco de atención es la legislación del Estado. En él se hace un repaso de las principales normas estatales que, con carácter básico, regulan el paisaje y, por tanto, constituyen un mínimo denominador normativo operativo en todo el territorio estatal, sin perjuicio de la normativa

que, en ejercicio de sus competencias, puedan aprobar las comunidades autónomas. En particular, se hace referencia a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad; y al texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, sin perjuicio de que también se aluda a otras normas.

El capítulo siguiente —el V—, el de mayor extensión, se dedica al análisis de la normativa de las comunidades autónomas —auténticas protagonistas en esta materia— sobre paisaje. Resulta interesante y todo un acierto el enfoque que escoge el autor para abordar dicha cuestión. Lejos de exponer aisladamente cada una de las regulaciones autonómicas, opta por sistematizarlas en función del modelo de protección del paisaje al que responden. Por ello, en primer lugar, el autor describe las cuatro tendencias o modelos regulatorios del paisaje que pueden hallarse, en función de la menor o mayor importancia institucional que se haya dado al paisaje en el ordenamiento jurídico autonómico y en función de la mayor o menor complejidad de la arquitectura de los diferentes instrumentos de planificación y ordenación que sustentan las políticas y la acción pública sobre el paisaje: modelo sectorial disperso, modelo paisajístico de adición, modelo paisajístico integrado y modelo paisajístico mixto. Tras describir los elementos comunes y los aspectos estructurales esenciales, así como las diferencias entre los cuatro modelos, entra a estudiar cada uno de ellos, a través del análisis de las correspondientes normas autonómicas que lo han seguido. En primer lugar, en el modelo sectorial disperso sitúa las comunidades autónomas carentes de normativa específica sobre el paisaje —todas, salvo Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco—, de modo que su protección se basa en el marco ofrecido por la legislación estatal y en referencias contenidas en normas sectoriales autonómicas dispersas. En segundo lugar, en el modelo paisajístico integrado sitúa las comunidades autónomas de Cataluña y Comunidad Valenciana, cuya legislación paisajística (Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje y Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, respectivamente), así como otras normas sectoriales con incidencia en la materia, son objeto de un detenido análisis. En este modelo, se produce la adaptación de las exigencias del paisaje a las previsiones de los instrumentos generales de planificación territorial. En tercer lugar, en el modelo paisajístico mixto incluye al País Vasco, que cuenta con una norma reglamentaria específica (el Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del territorio de la Comunidad del País Vasco), ampliamente estudiada. Se trata de un modelo en el que, a la cabeza de la planificación del paisaje, se encuentran instrumentos generales de ordenación territorial, complementados con específicos instrumentos de ordenación paisajística. Por último, se presta especial atención, por su mayor complejidad, al modelo paisajístico de adición, en el cual integra las legislaciones de Cantabria (Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del paisaje) y Galicia (Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección

del paisaje de Galicia) y en el que también podría incluirse en un futuro Castilla-La Mancha, de materializarse la aprobación como ley del Anteproyecto de Ley de protección, gestión, ordenación y fomento del paisaje de Castilla-La Mancha. Se trata de un modelo en que la planificación del paisaje se basa en instrumentos sectoriales específicos que se añaden a los preexistentes de planificación y ordenación urbanística y sectorial, con el riesgo, señalado por el propio autor, de «suponer un episodio más del fenómeno de hipertrofia ordinamental que sufre nuestro Derecho» (pág. 107), lo que puede generar algunos problemas (entrecruzamiento y antinomias entre instrumentos integrantes de distintos bloques normativos, con diversos rangos y grados de especialidad y con diferentes fines; y mayor complejidad del sistema, con la consiguiente dificultad para el desarrollo de actividades privadas y el ejercicio de competencias administrativas).

Por último, en el capítulo VI, Roberto Bustillo incluye una serie de consideraciones finales, que no dejarán al lector indiferente, pues en ellas se recogen las principales conclusiones del trabajo realizado y valoraciones de gran interés. En particular, queremos llamar la atención sobre tres aspectos. En primer lugar, a pesar de la dispersión normativa existente a nivel estatal, el autor se muestra contrario a la aprobación de una ley básica estatal en la materia. En su opinión, aunque una operación legislativa de este tipo podría reforzar institucionalmente el paisaje como bien jurídico protegido, presenta más desventajas que ventajas y, además, dicho refuerzo institucional encaja mejor en la legislación autonómica. Es más, considera que «para explicar y contener de forma sistemática y ordenada la repercusión de la labor legislativa estatal sobre el paisaje, mucho mejor que una nueva ley son las aportaciones doctrinales, que para eso están» (pág. 160). En segundo lugar, destaca la complejidad del actual sistema de ordenación paisajística y señala que «una correcta adaptación, a nivel supralocal, de los instrumentos de ordenación del territorio y, a nivel local, de los instrumentos de planificación urbanística, parece desde un punto de vista estructural la mejor forma de dar sustento a la intervención administrativa sobre el paisaje» (pág. 161). En tercer lugar, insiste en cómo una adecuada regulación legal e intervención administrativa sobre el paisaje puede proyectarse sobre la igualdad en cuanto a capacidades personales, a nivel económico, lengua, religión y género y contribuir a promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. En todo caso, más que hablar de buenas y malas leyes, advierte que el alcance efectivo de las normas sobre el paisaje «está modulado por la calidad y la intensidad de la voluntad y el acierto de las personas que deben o pueden contribuir a materializar el contenido de las previsiones legales» (pág. 162).

El libro de Roberto Bustillo supone, en definitiva, una valiosa contribución para el estudio del paisaje desde una perspectiva jurídica, que enriquece de forma significativa las aportaciones doctrinales hasta ahora existentes al respecto. En ella, encontrará el lector, además de un completo análisis del marco jurídico del paisaje en todos los niveles, un examen crítico del marco normativo actual y de sus insuficiencias, así como interesantes propuestas y valoraciones. Además,

es preciso destacar que, frente a la complejidad que acompaña a muchas de las cuestiones que aborda, el autor tiene la virtualidad de utilizar un estilo claro, sencillo, de agradable lectura y comprensión para el lector, acompañado, además, de numerosos ejemplos que trasladan al lector al paisaje que describe, lo cual constituye, indudablemente, un mérito más de esta excelente obra. Como pone de manifiesto el magistrado César Tolosa Tribiño en el prólogo, debe agradecerse al profesor Bustillo «su esfuerzo y la claridad de su exposición, otorgando al lector la posibilidad de acercarse y comprender un concepto tan difuso como el del paisaje que él también sabe afrontar con un conocimiento “omnicomprensivo”» (pág. 19). Estamos, por tanto, ante una monografía que debe ser bienvenida y cuya lectura resulta obligado aconsejar a todos aquellos profesionales del mundo jurídico, personal al servicio de las Administraciones públicas, profesores e investigadores universitarios y todos aquellos interesados por la regulación del paisaje.

Lucía Casado Casado  
Universitat Rovira i Virgili

PAOLA CHIRULLI y LUCA DE LUCIA: *Non-judicial Remedies and EU Administration. Protection of Rights versus Preservation of Autonomy*, Torino, Giapichelli/Routledge, 2021, 271 págs.

La contribución de la doctrina italiana a la construcción teórica del derecho administrativo europeo resulta evidente con solo evocar nombres como M. P. Chiti, G. Della Cananea, D. U. Galetta o E. Chiti, entre otros. A ellos es preciso añadir ahora los de P. Chirulli y L. De Lucia, cuyo reciente libro sobre los *Non-Judicial Remedies* en la Administración europea constituye un jalón más en la construcción dogmática antes mencionada, que acompaña a la de origen jurisprudencial y precede necesariamente a la del legislador europeo.

La monografía no es una mera yuxtaposición taxonómica de los diferentes *non-judicial remedies*, sino una reflexión sobre su conceptualización y consecuente funcionalidad en el régimen jurídico de la Administración europea, entendida esta en su sentido más estricto sin incluir las Administraciones de los Estados miembros cuando ejecutan el derecho europeo.

Y aunque —como decimos— la obra no se limita a la enunciación formal de los diferentes *non-judicial remedies*, la primera contribución de la misma radica precisamente en la presentación exhaustiva y sistemática de estos instrumentos. De entrada, el lector se sorprenderá de la proliferación de *non-judicial remedies* en la Administración europea, si bien su realidad resulta coherente e inherente a la ejecución directa del derecho europeo por las instituciones, órganos y organismos europeos. Cuestión diferente es su desordenada aparición en el derecho de la Administración europea, evidenciando una vez más la precariedad organizativa y jurídica de esta.