

3.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

LA DEFENSA DEL PAISAJE. LA ORDENACION ESPECIAL DEL PINAR DE ABANTOS (SENTENCIA DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 1975).

I. ANTECEDENTES

1. El 13 de julio de 1970, la Dirección General de Bellas Artes aprobó el proyecto para la construcción de apartamentos en San Lorenzo de El Escorial (paseo del Conde de Aranda).

2. La «Asociación de Propietarios y Amigos del Pinar de Abantos» interpuso recurso de alzada contra dicho acuerdo, que fue desestimado por Orden ministerial de 12 de abril de 1971.

3. Contra la Orden ministerial y la desestimación del recurso de reposición, que se interpuso con carácter potestativo, se interpuso recurso contencioso-administrativo.

4. En el proceso administrativo, el Abogado del Estado planteó la cuestión de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa.

5. La Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1975 desestimó la alegación de inadmisibilidad y estimó el recurso contencioso-administrativo.

II. LA SENTENCIA DE LA SALA TERCERA DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 1975

Esta sentencia, de que fue ponente Rafael Mendizábal Allende, establece la siguiente doctrina (considerandos primero a tercero):

«Considerando que este Tribunal Supremo ha dicho en ocasiones anteriores que la *legitimación activa* se configura como una relación inmediata entre el objeto de la pretensión (acto administrativo) y quien la ejerce, según sus propias alegaciones, de tal forma que la anulación de aquél produzca automáticamente un efecto positivo o negativo, beneficioso o perjudicial, actual o futuro, pero cierto, para el demandante (Sentencias de 8 de diciembre de 1974, 23 de enero y 21 de junio de 1975), y esa conexión se produce en el presente caso, ya que la 'Asociación de Propietarios y Amigos del Pinar de Abantos' impugna la construcción de ciertas edificaciones, que, en su opinión, acertada o errónea (y comprobarlo constituye el núcleo sustantivo del presente enjuiciamiento, no un presupuesto procesal), afectan desfavorablemente a la zona, para cuya defensa surgió la 'Asociación', como refleja el apartado A) del artículo 4.º de sus Estatutos, aprobados mediante Resolución gubernativa de 20 de

diciembre de 1943, fin social que en virtud del principio de especialidad inherente a las personas jurídicas sirve de soporte suficiente al interés directo aludido en el apartado a) del artículo 28 de la ley reguladora de esta jurisdicción (y en el 23 de la de Procedimiento Administrativo), volatilizando simultáneamente la consistencia de los razonamientos de la decisión administrativa combatida y de la correlativa causa de inadmisibilidad que planteó el Abogado del Estado, sin que en este aspecto extrínseco ofrezca trascendencia alguna la situación exacta de los edificios, dentro o fuera del sector protegido, pues en cualquiera de ambos casos podrían alterar la configuración general del paisaje de esta zona; conclusión que, en definitiva, coincide con la adoptada en la Sentencia de 21 de marzo de 1969, donde se acepta la presencia de la misma 'Asociación', en calidad de coadyuvante, para una actuación análoga.

Considerando que, por otra parte, y ahora ya en el enjuiciamiento de las cuestiones sustantivas que constituyen el objeto de este proceso, resulta evidente el error de hecho en el cual incurre la Orden ministerial de 7 de diciembre de 1971, resolutoria de la reposición contra otra anterior de 12 de abril, que, a su vez, desestimaba la alzada contra el acuerdo de la Dirección General de Bellas Artes de 13 de julio de 1970, pues los terrenos sobre los que se pretende edificar se encuentran situados en el paseo del Conde de Aranda, pero en la acera correspondiente al monte, como pone de relieve el croquis utilizado en la misma propaganda comercial de la Sociedad promotora, circunstancia además no controvertida, aun cuando sí mencionada con extraordinaria ambigüedad en la 'Memoria' del Arquitecto, donde se alude a su localización en la 'zona urbana', verdad a medias y, a causa de ello, afirmación que no refleja la exacta situación del predio de los señores Herranz o antiguas cocheras dentro del perímetro definido en el Decreto número 2418/1961, de 16 de noviembre, para el Pinar de Abantos, al declararlo paraje pintoresco de interés nacional, como reconoció en su oficio de 30 de julio de 1970 el propio Delegado Local de Bellas Artes, en cuya opinión, 'la finca a que se refiere el proyecto formulado por el Arquitecto señor... radica dentro de la zona bajo protección estatal incluida en la Ordenación Especial del Pinar de Abantos, y además así figura en los correspondientes planos', circunstancia que—en definitiva—sirve para justificar precisamente la intervención preventiva, mediante el mecanismo de las autorizaciones de la Dirección General y del Ministerio de Educación y Ciencia, que en otro caso carecerían de fundamento y, en consecuencia, de sentido.

Considerando que sobre tal solar se pretende construir dos edificios para apartamentos, ambos con una altura de 11 metros y 40 centímetros, cuatro plantas, cubierta de teja curva y las demás características que aparecen recogidas en la Memoria descriptiva y los planos correspondientes e incluso reflejadas en los diseños publicitarios editados por la Sociedad promotora, cuyo proyecto contraría las directrices cuantitativas y cualitativas de la Ordenanza reguladora de la zona, promulgada mediante la Orden ministerial de 8 de junio de 1965 para la efectividad de la declaración de paraje pintoresco, donde se prohíbe la edificación destinada a plantas por pisos o apartamentos, así como la existencia de más de una vivienda por finca (núm. 12); se limita el volumen edificable en función de la superficie (la cuarta parte del terreno) y del número de pisos (dos, aun cuando excepcionalmente se pueda permitir un sótano o semisótano más otro superior abuhardillado con mansardas), según la regla 5.ª, y se establece la pizarra como componente exclusivo de los tejados, con prohibición expresa de la teja (7.ª), además de aquellas otras normas donde se determinan la unidad mínima (2.ª), la separación entre construcciones (4.ª) y el estilo general (6.ª), por lo cual las infracciones señaladas más arriba hubieran debido justificar que la Dirección General

de Bellas Artes denegara el permiso correspondiente, a tenor de la regla 13.^a, y, en consecuencia, sirven de fundamento para declarar ahora la insoslayable nulidad de la aprobación del proyecto, así como de los actos administrativos posteriores, confirmatorios de la autorización manifiestamente improcedente, más insólita si se tiene en cuenta que en el Arquitecto concurría la condición de técnico al servicio de la tantas veces mencionada Dirección General.»

III. COMENTARIO

1. *La legitimación activa*

Hay que reconocer a la jurisprudencia del Tribunal Supremo—y muy especialmente de su Sala Tercera—el mérito de haber delimitado uno de los conceptos acerca de los que existía mayor confusión en la doctrina administrativa: el de legitimación procesal. Lo que en buena parte de la doctrina aparecía rodeado de la más absoluta imprecisión, aparece claro y diáfano en la jurisprudencia más reciente.

Un ejemplo de esta depurada doctrina jurisprudencial es el primer considerando de esta sentencia y de las sentencias que en el mismo se citan.

La legitimación activa se configura como una relación inmediata entre el objeto de la pretensión y quien la ejerce, de tal forma que la anulación del acto produzca un efecto positivo o negativo.

La sentencia pone especial cuidado en delimitar la cuestión de fondo de la procesal (legitimación). Al impugnar la aprobación de un determinado proyecto de construcción, el problema de fondo consistirá en determinar si esa aprobación es o no conforme con el Ordenamiento jurídico. La cuestión procesal, si la concreta persona que demanda la anulación de dicha aprobación obtendrá o no un beneficio de la anulación pretendida.

Así planteada la cuestión, la sentencia no duda en reconocer legitimación activa a una Asociación constituida para defender precisamente, entre otros fines, el paisaje de ese Pinar de Abantos, contra el que se supone atenta el acto objeto de recurso.

2. *La defensa del paisaje*

a) La defensa del paisaje constituye hoy uno de los objetivos básicos de todas las Administraciones. El hombre se ha dado cuenta—aunque tarde—de que la utilización que ha hecho de la tierra no ha sido, ni mucho menos, la más racional (1). Ante los brutales atentados que a diario se consuman contra el medio ambiente, el problema de su protección se plantea con carácter acuciante (2). Y en los distintos Ordenamientos aparecen normas sobre protección de la Naturaleza.

b) El Ordenamiento español no constituye una excepción. Y arbitra una serie de procedimientos jurídicos para hacer efectiva la protección del paisaje, uno de los cuales es precisamente el plan especial previsto en el artículo 60 de la Ley del Suelo (3).

d) Entre los procedimientos que prevé nuestro Ordenamiento jurídico pueden citarse los siguientes:

— La defensa del paisaje, como aspecto de la protección del patrimonio histórico-artístico.

(1) WAGNER: *El uso humano de la tierra*, Madrid, 1974, pág. 19.

(2) Asistimos a una «escalada» espectacular del tema. Así, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *El medio ambiente urbano*, Madrid, 1973, pág. 12; MOLA: *La defensa del medio humano*, Madrid, 1972.

(3) L. MARTÍN-RETORTILLO, en «Problemas jurídicos de la tutela del paisaje», RAP, núm. 71, páginas 423 y sigs.

- La defensa del paisaje, como aspecto de la ordenación turística.
- El sistema de las reservas nacionales de caza.
- El sistema de parques nacionales.
- Espacios naturales protegidos.

Como procedimientos especiales en el Ordenamiento urbanístico pueden señalarse el artículo 60, apartado b), de la Ley del Suelo y la posibilidad de planes especiales.

3. El artículo 60, b), de la Ley del Suelo

El artículo 60, b), dispone: «En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo; en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres o la instalación de otros elementos limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo.»

a) Aparte de las normas jurídicas de carácter general sobre protección del patrimonio artístico y del paisaje, y de los planes especiales que pueden aprobarse con aquella finalidad, la Ley del Suelo contiene una norma directamente aplicable con aquella finalidad. De este modo, aun cuando no se hubiesen tenido en cuenta estos fines al elaborar los planes generales o especiales respectivos, existen unas normas con jerarquía de ley que integran el Ordenamiento jurídico, que permitirán la reacción contra los actos que las contravengan, a través de los distintos medios de impugnación.

b) El artículo 60, como tal norma legal, obliga a todos—Administración pública y particulares—, sin necesidad de desarrollo por ninguna clase de disposición o acto. No hace falta que se adopte medida alguna para que tenga plena eficacia. Lo que en él se previene es directamente obligatorio.

c) En consecuencia, si se levantase alguna construcción o instalación que contraviniese lo dispuesto en este artículo estaríamos ante un acto ilegal, con las consecuencias que ello comporta, esto es:

a') La nulidad de los actos de Derecho común. Así lo impone el artículo 4, apartado 3.º, del Código civil.

b') La anulabilidad de los actos administrativos (art. 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Por tanto, si se hubiera otorgado una autorización, licencia o permiso que legitimara una actuación material que infringiera la norma del artículo 60 de la Ley del Suelo, tal acto administrativo infringiría el Ordenamiento jurídico. *Aun cuando se ajustase al plan que estuviera vigente, aunque no infringiese la Ordenación urbana concretamente aplicable, sería inválido.* Porque el artículo 60 es aplicable directamente, además de la ordenación urbana que pueda estar vigente en una zona.

De tal modo que dicho acto puede ser objeto de impugnación por todos los medios legales, incluso por la acción pública, que admite el artículo 223 de la Ley del Suelo, ya que sería un acto que contravenía «la legislación urbanística»—que es uno de los supuestos en que se admite esta acción.

d) El fundamento de este precepto es incuestionable. Ante el desprecio más absoluto por la Naturaleza y los derechos ajenos que caracteriza al administrado—al español y al no español—, ante la pasividad e irresponsabilidad—cuando no connivencia o algo peor—de los titulares de los órganos administrativos, es necesario consagrar en norma con jerarquía

de ley estos elementales preceptos, que permitan acudir a los Tribunales, como guardianes de la justicia y de la ley.

Cuando para remediar los problemas todo lo hacemos depender de una intervención de la Administración pública y hasta se articula la de la Administración corporativa, es necesario volver a algo tan elemental como la ley y los Jueces. Porque aquí reside, en definitiva, la única y auténtica defensa de la libertad y la justicia.

Mejor que todos los planes y las autoridades administrativas y corporativas son leyes claras y terminantes, que sancionen el respeto debido a los principios más elementales. De este modo poco importa que se aprueben unos planes consecuentes o no con aquella finalidad; poco importa que una autoridad local conceda una licencia al cacique o a la persona influyente. Pues existe una norma con jerarquía de ley que se impondrá por encima de cualquier acción administrativa o corporativa y permitirá al ciudadano acudir a un Juez en demanda de que se respete el Derecho.

Preceptos tan claros y terminantes como el contenido en este artículo 60 harían innecesarios buen número de planes y de controles.

4. Planes de ordenación especiales

Por último, está la posibilidad de planes especiales—como los previstos en el artículo 15—, cuya finalidad es «la protección del paisaje para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio nacional».

Existe, por tanto, la posibilidad de un plan de ordenación territorial, sometido al régimen jurídico de la Ley del Suelo, con esa finalidad.

Pero aparte de estos planes especiales sometidos al régimen urbanístico existen los que permite la legislación sobre el patrimonio histórico-artístico. El artículo 3 de la Ley de 13 de mayo de 1933 encomendaba a la Dirección General de Bellas Artes (hoy Dirección General del Patrimonio Histórico y Artístico) «cuanto atañe a la defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional». «Para lo cual—añade—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...» (4).

5. La ordenación especial del Pinar de Abantos

El Pinar de Abantos fue objeto de declaración de paisaje pintoresco de interés nacional por Decreto 2418/1961, de 16 de noviembre. Y por Orden ministerial de 8 de junio de 1965 se aprobó su ordenación especial.

La sentencia de que hoy damos noticia, aplicando correctamente esta ordenación, anula unos acuerdos dictados con infracción de la misma, dándose el caso insólito—dice el tercer considerando, *in fine*—de que en el Arquitecto autor del proyecto «concurría la condición de técnico al servicio de la mencionada Dirección General».

IV. CONCLUSIÓN

Estamos en presencia de una sentencia más de las que hace unos años viene dictando la Sala Tercera del Tribunal Supremo y que constituye jalón decisivo a la estructuración de nuestro Ordenamiento jurídico administrativo.

J. G. P.

(4) ALONAR, en «Defensa del patrimonio histórico artístico», en *Problemas del urbanismo moderno*, Madrid, 1967, pág. 115, considera uno de los valores que integran el patrimonio histórico-artístico las «áreas geográficas de interés estético-natural».