

ANTEPROYECTO DE LEY DE PAISAJE DEL PAÍS VASCO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El País Vasco goza de una gran riqueza y diversidad de paisajes. Su situación geográfica, a caballo entre el mundo atlántico y el mediterráneo, la geología, la cambiante orografía, y el clima se suman a otros factores naturales; fuerzas todas ellas junto a las que la acción humana ha creado, y continua creando, una riqueza y diversidad paisajística ciertamente excepcional. Esta diversidad de paisajes constituye un recurso y un patrimonio común de interés general desde el punto de vista ambiental, cultural, social, histórico, y de desarrollo económico; y está adquiriendo una consideración creciente en el conjunto de los valores que demanda la sociedad.

El paisaje es un elemento esencial del bienestar individual y colectivo, y de la calidad de vida de las personas, y contribuye al mismo tiempo a conformar la identidad del territorio. El paisaje es un elemento dinámico que refleja la relación de la población con su entorno a lo largo del tiempo, y, por ello, su conservación no debe ir encaminada a preservar intacta su imagen, sino a mantener y mejorar su calidad y diversidad, sin dejar por ello de integrar nuevos elementos y usos. Y es que las transformaciones del territorio, y por ende del paisaje, son consustanciales a la actividad humana. Por eso, de lo que fundamentalmente se trata es de fomentar una evolución armónica del paisaje y de considerar e integrar los valores del paisaje en las intervenciones sobre el territorio.

Sin embargo, la evolución de los paisajes no siempre ha respetado sus valores. Así, en algunos casos, la intensa y acelerada transformación territorial, fundamentalmente en las últimas décadas, ha traído consigo la pérdida de significado, la simplificación, la uniformización, y en definitiva, la degradación de algunos paisajes. En un contexto de un territorio muy antropizado y en concreto urbanizado, adquieren singular relevancia la mejora de los paisajes degradados y de periferia urbana y la mejora del paisaje percibido desde los ejes de comunicación, junto con el medio rural con sus núcleos y los paisajes más naturales.

Es necesario tomar conciencia de ello. De ahí que resulte especialmente interesante que se dirijan esfuerzos a la propuesta y difusión de buenas prácticas y ejemplos de paisajes que sean el reflejo de una relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente, y que se extienda la cultura de sensibilización y conciencia respecto del valor del paisaje.

Por supuesto no se parte de cero. En los últimos años, las administraciones vascas han empezado a tomar en consideración al paisaje, de modo que existen documentos normativos, planes y estrategias en materia de ordenación territorial, protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, desarrollo rural, o desarrollo sostenible, así como catálogos que se ocupan del paisaje, si bien lo hacen de forma parcial y dispersa.

Las administraciones vascas también han desarrollado en las últimas décadas valiosas herramientas para el conocimiento de los paisajes, han puesto en marcha mecanismos

para su protección, y fomentan la investigación y la formación de especialistas; pero en ausencia de un marco común que guiara sus actuaciones.

En ese contexto, mediante Acuerdo de Gobierno, de 21 de julio de 2009, la Comunidad Autónoma del País Vasco se adhirió formalmente al Convenio Europeo del Paisaje, que fue aprobado por el Consejo de Europa el 20 de octubre de 2000 y, en consecuencia, asumió los compromisos que la citada adhesión comporta, entre los que destaca el de reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad. El Convenio tiene por objeto tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados, y establece “que su protección, gestión y ordenación implican derechos y responsabilidades para todos y todas”.

La presente norma se conforma en el preciso rango de texto legal, y como tal ley tiene por objeto dar contenido a esa adhesión, creando el marco de referencia válido para que las administraciones vascas definan y apliquen políticas en materia de paisaje. En definitiva, lo que se persigue es dotar a los paisajes vascos del reconocimiento jurídico pertinente y de establecer los correspondientes instrumentos para su gestión y mejora.

La ley une el paisaje con la ordenación del territorio y lo vincula formalmente con las figuras de ordenación territorial y en concreto con los planes territoriales parciales previstos en la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco.

La Ley se adapta a la terminología internacional en materia de paisaje definida por el Convenio Europeo del Paisaje y se estructura en tres capítulos.

El primero, titulado “Disposiciones generales”, establece el objeto de la ley, refiriéndose a la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, y en las políticas sectoriales que incidan en el mismo. En consonancia con este objetivo, el ámbito de aplicación de la presente ley abarca la totalidad del territorio del País Vasco, tanto las zonas más naturales como las más intensamente humanizadas. El paisaje se define como “cualquier parte del territorio, tal como la percibe la población, cuyo carácter es el resultado de la acción e interacción de factores naturales y/o humanos”.

El paisaje no atiende a divisiones administrativas, de ahí que resulte imprescindible la colaboración y coordinación entre las administraciones para el adecuado desarrollo de las políticas de paisaje. En las disposiciones generales también se establecen los principios que deben guiar las actuaciones de los poderes públicos en materia de paisaje, las políticas de paisaje, así como la tipología de las actuaciones sobre el paisaje y los fines pretendidos.

El segundo capítulo se ocupa de los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje. De esta forma, se crean los catálogos del paisaje, como documentos que analizan y evalúan los paisajes de Euskadi en cada una de sus áreas funcionales, y que proponen objetivos de calidad para los mismos. También se establecen las directrices del paisaje, como instrumentos para incorporar normativamente las propuestas de objetivos de calidad paisajística al planeamiento territorial. Por su parte, los planes de acción del paisaje se basan en los dos instrumentos mencionados para definir acciones concretas dirigidas a gestionar los paisajes.

Finalmente, se crean los estudios de integración paisajística, que son los documentos técnicos cuya finalidad es considerar las consecuencias que la ejecución de proyectos de obras y/o actividades tienen sobre el paisaje, y de establecer las medidas precisas para su adecuada integración.

El capítulo III trata sobre los instrumentos de organización, sensibilización y concertación de las políticas de paisaje. Se crea el Observatorio del Paisaje, como entidad de apoyo y colaboración con la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en todas las cuestiones relacionadas con la elaboración, aplicación y gestión de las políticas de paisaje. La ley también establece el compromiso del Gobierno Vasco para fomentar la sensibilización en materia de paisaje, y para promover la integración del paisaje en la educación y la formación de especialistas. Finalmente, se establece que las intervenciones paisajísticas acordes con los fines de la ley podrán tener acceso a financiación pública, y se fijan las condiciones a cumplir para ello.

En las disposiciones finales se autoriza al Gobierno Vasco para dictar las normas de desarrollo de la presente ley.

CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1: Objeto

1.- La presente Ley tiene por objeto la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes del País Vasco a fin de preservar sus valores naturales, ambientales, culturales, sociales y económicos en un marco de desarrollo sostenible.

2.- La ley impulsa la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial, urbanística y en todas las políticas sectoriales que incidan en el mismo.

Artículo 2: Definición de paisaje

Se entiende por paisaje, a los efectos de esta ley, cualquier parte del territorio, tal como la percibe la población, cuyo carácter es el resultado de la acción e interacción de factores naturales y/o humanos.

Artículo 3: Ámbito de aplicación

1.- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación en el conjunto del territorio del País Vasco.

2.- El ámbito de aplicación de la presente ley abarca tanto las áreas naturales como las zonas rurales, urbanas o periurbanas; comprendiendo las zonas terrestres, costeras y las aguas interiores.

Artículo 4: Principios

Los principios que deben guiar la actuación de los poderes públicos en materia de paisaje son:

- a) El reconocimiento jurídico del paisaje como un elemento del bienestar individual y colectivo que, además de valores estéticos y ambientales, tiene una dimensión económica, cultural, social, patrimonial e identitaria.
- b) Fomentar la evolución armónica del paisaje, a través de la utilización racional del territorio, del desarrollo urbanístico sostenible y de la conservación de la funcionalidad de los ecosistemas.
- c) Considerar las consecuencias paisajísticas de las intervenciones sobre el territorio, valorar sus efectos y adoptar las medidas precisas para su adecuada integración en el paisaje.
- d) Promover el acceso a la información acerca del paisaje y el intercambio de experiencias y de técnicas cuyo origen sean las iniciativas y proyectos relacionados con la protección, la gestión y la ordenación del paisaje.
- e) La coordinación y la colaboración entre las diversas administraciones vascas y entre éstas y la iniciativa privada en materia de paisaje.
- f) La sensibilización de las personas, de las organizaciones privadas y públicas respecto al valor de los paisajes, sus funciones y los procesos de transformación a los que se ven sometidos.
- g) El impulso a la participación de la sociedad en las políticas de paisaje, especialmente de los agentes sociales y económicos, asociaciones de defensa del patrimonio natural y cultural, colegios profesionales, universidad y centros de investigación.
- h) El fomento de la formación en materia de paisaje.

Artículo 5: Políticas de paisaje

1.- Los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes.

2.- Las administraciones vascas integrarán, desde sus respectivos ámbitos competenciales, el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, de transportes e infraestructuras, industrial, agraria, forestal, de conservación de la naturaleza y, en general, en cualquier otra política sectorial con incidencia sobre el paisaje.

Artículo 6: Tipología de actuaciones sobre el paisaje

1.- Las actuaciones sobre el paisaje serán resultado de la aplicación de acciones para la protección, la gestión y la ordenación del paisaje.

2.- Son actuaciones de protección del paisaje las dirigidas a la conservación y el mantenimiento de los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificadas por su valor patrimonial derivado de su configuración natural o de la intervención humana.

3.- Son actuaciones de gestión del paisaje las dirigidas a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y ambientales.

4.- Son actuaciones de ordenación del paisaje las que presentan un carácter marcadamente prospectivo con el fin de restaurar, mejorar o crear paisajes.

5.- En cada área objeto de actuación, el equilibrio entre los tres tipos de actuaciones sobre el paisaje dependerá del carácter del área y de los objetivos que se hayan acordado para la misma.

Artículo 7: Cooperación en política de paisaje

1.- El Gobierno Vasco impulsará el desarrollo de políticas de paisaje coordinadas entre las distintas administraciones vascas para asegurar el cumplimiento de los fines de la presente ley.

2.- El Gobierno Vasco impulsará el acuerdo con otras administraciones para establecer programas paisajísticos comunes en las áreas en que se considere conveniente.

Artículo 8: Fines de las actuaciones sobre el paisaje

Las actuaciones que se ejecuten sobre el paisaje pueden tener, entre otros, los siguientes fines:

a) La conservación de los paisajes que, por su carácter natural o cultural, requieran actuaciones específicas e integradas.

b) La mejora paisajística del ámbito urbano, especialmente de las periferias y de las vías de acceso a los núcleos de población.

c) El mantenimiento, mejora y restauración de los paisajes en el ámbito rural.

d) La articulación armónica de los paisajes, con una atención particular hacia los paisajes más accesibles para el conjunto de la población así como los espacios de contacto entre los ámbitos urbano y rural y entre los ámbitos terrestre y marino.

e) La adecuada integración paisajística de las intervenciones sobre el territorio, especialmente las correspondientes a infraestructuras y a áreas de actividad económica.

f) La puesta en valor y protección del paisaje por parte de las administraciones locales y las entidades privadas.

g) La atribución de valor al paisaje como factor económico diferenciador y recurso turístico.

CAPITULO II. INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCION, GESTION Y ORDENACION DEL PAISAJE

Artículo 9: Instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje

La presente ley establece los siguientes instrumentos para garantizar una adecuada protección, gestión y ordenación de los paisajes de la Comunidad Autónoma del País Vasco:

- a) Catálogos del paisaje
- b) Directrices del paisaje
- c) Planes de acción del paisaje
- d) Estudios de integración paisajística

Artículo 10: Catálogos del paisaje

1.- Los catálogos del paisaje son los documentos de carácter descriptivo y prospectivo que abarcan la totalidad del paisaje de cada área funcional de la Comunidad Autónoma del País Vasco definidas en las Directrices de Ordenación del Territorio.

2. La elaboración de los catálogos del paisaje se realizará sobre la base de una adecuada participación de los sectores públicos y privados, y podrá tener en cuenta el conocimiento existente acerca de los paisajes de cada Área Funcional, en particular, el derivado de las políticas y actuaciones en materia de paisaje por parte de las administraciones vascas.

3.- Los catálogos del paisaje guardarán coherencia y continuidad con los de las áreas funcionales contiguas.

4.- Los catálogos del paisaje de cada área funcional se incorporarán a las directrices del paisaje, y se tramitarán y aprobarán junto a éstas.

Artículo 11: Contenido de los catálogos del paisaje

Los catálogos del paisaje tendrán, como mínimo, el siguiente contenido:

a) La identificación, delimitación y caracterización de las cuencas visuales y de las texturas paisajísticas presentes en cada área funcional, entendidas respectivamente como las unidades territoriales relativamente homogéneas utilizando criterios de visibilidad a una determinada escala, y como las unidades territoriales relativamente homogéneas utilizando criterios de percepción para una determinada escala y grado de definición.

b) La identificación de las áreas de especial interés paisajístico, en función de uno o varios de los siguientes criterios:

1. por su singularidad,
2. por constituir ejemplos representativos de los tipos de paisaje raros o amenazados,
3. por su fragilidad,
4. por su especial deterioro o degradación,
5. por constituir zonas muy visibles para la población,
6. por contribuir de forma decisiva a conformar la identidad del área funcional, o,
7. por presentar cualidades sobresalientes en los aspectos perceptivos y estéticos, fruto de la especial interacción entre sus componentes naturales y/o humanos.

c) La identificación de las actividades, los usos y los procesos que incidan o hayan incidido de forma más notoria en la configuración actual del paisaje.

d) La localización espacial de las principales rutas y los lugares desde los que se perciba el paisaje.

e) La delimitación de las unidades de paisaje, entendidas como aquellos ámbitos paisajísticamente coherentes sobre los que pueda recaer, en parte o totalmente, un régimen específico de protección, gestión u ordenación del paisaje.

f) La definición de los objetivos de calidad paisajística, los cuales deben expresar las aspiraciones de la colectividad en cuanto a las características paisajísticas de su entorno.

g) La propuesta de las medidas y acciones necesarias para alcanzar los objetivos de calidad paisajística fijados.

h) La propuesta de los indicadores de carácter paisajístico que permitan evaluar la efectividad de las medidas y acciones que se establezcan para alcanzar los objetivos de calidad paisajística fijados.

Artículo 12: Directrices del paisaje

1.- Las directrices del paisaje son las determinaciones que, basándose en los catálogos del paisaje, precisan e incorporan normativamente, con carácter vinculante o, en su caso, simplemente recomendatorio, en los correspondientes planes territoriales parciales las propuestas de objetivos de calidad paisajística y las medidas y acciones específicas para alcanzarlos.

2.- Los planes territoriales parciales contendrán necesariamente entre sus determinaciones las directrices del paisaje.

Artículo 13: Planes de acción del paisaje

1.- Los planes de acción del paisaje son las herramientas de gestión que, basándose en los catálogos del paisaje y en las directrices del paisaje, concretan las acciones a llevar a cabo en el marco de las actuaciones para la protección, la gestión y la ordenación del paisaje.

2.- Se deberán elaborar planes de acción del paisaje para las áreas de especial interés paisajístico identificadas en los catálogos del paisaje, sin descartar que puedan elaborarse en otros ámbitos.

3.- Los planes de acción del paisaje podrán redactarse y ejecutarse en el marco de instrumentos de concertación entre los agentes públicos y privados.

4.- Corresponderá la elaboración, aprobación y ejecución del plan de acción del paisaje al órgano u órganos encargados de la gestión del ámbito.

5.- El órgano encargado de la elaboración del plan de acción del paisaje garantizará la adecuada participación pública.

6.- Los planes de acción del paisaje enumerarán las acciones a llevar a cabo en su ámbito y, para cada una de estas, como mínimo:

- a) determinarán las personas responsables de su ejecución y seguimiento,
- b) fijarán los plazos para su desarrollo,
- c) detallarán su presupuesto y financiación.

7.- Los planes de acción del paisaje incluirán un programa para el seguimiento sobre el grado de cumplimiento de las acciones y para la evaluación de sus resultados.

Artículo 14: Estudios de integración paisajística

1.- Los estudios de integración paisajística son los documentos técnicos destinados a considerar las consecuencias que tiene sobre el paisaje la ejecución de proyectos de obras y actividades, así como a exponer los criterios y las medidas adoptadas para la adecuada integración de las obras y actividades en el paisaje.

2.- El estudio de integración paisajística se requerirá en los siguientes supuestos:

- a) En las actuaciones a las que se refiere el artículo 28.5 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

- b) En los supuestos en que así se requiera por el planeamiento territorial o urbanístico.
- c) En todos aquellos supuestos en que así lo establezca cualquier ley o disposición de carácter general.

3.- Corresponde a la Administración competente para la aprobación o autorización de la ejecución del proyecto de obras o actividades, la evaluación del estudio de integración paisajística y la determinación de los criterios y medidas que deben ser adoptadas para la educada integración de la obra o actividad en el paisaje.

4.- Reglamentariamente se establecerá el contenido de los estudios de integración paisajística.

CAPITULO III. INSTRUMENTOS DE ORGANIZACIÓN, SENSIBILIZACION Y FOMENTO DE LAS POLITICAS DE PAISAJE

Artículo 15: El Observatorio del Paisaje.

1.- Se crea el Observatorio del Paisaje como un órgano consultivo de apoyo y colaboración con la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, adscrito al Departamento competente en materia de ordenación del territorio, en todas las cuestiones relacionadas con la elaboración, aplicación y gestión de las políticas de paisaje.

2.- La composición del Observatorio del Paisaje debe comprender una amplia representación de los diversos agentes que actúan sobre el territorio y el paisaje o que están relacionados con el mismo. En concreto, deben estar representados los departamentos del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos y otras entidades locales, así como los sectores sociales, profesionales y económicos.

3.- Son funciones del Observatorio del Paisaje:

a) Aprobar cada cuatro años un informe sobre el estado del paisaje en Euskadi incluyendo un diagnóstico de situación y una valoración del cumplimiento de los objetivos y estrategias planteados. Dicho informe se remitirá al Parlamento Vasco.

b) Informar preceptivamente los catálogos y directrices del paisaje.

b) Las funciones relativas a la prestación de asesoramiento científico-técnico.

c) Formar, sensibilizar y concienciar a la sociedad vasca en la necesidad de proteger, gestionar y ordenar debidamente nuestros paisajes.

d) Realizar propuestas en materia de paisaje.

e) Estimular la colaboración científica y académica en materia de paisaje, así como los intercambios de trabajos y experiencias entre especialistas y expertos de universidades y otras instituciones académicas y culturales.

f) Cualquier otra que comprendan los principios y fines de esta Ley.

Artículo 16: Medidas de sensibilización, educación y apoyo

1.- Las administraciones vascas fomentarán la sensibilización de la sociedad, organizaciones privadas y poderes públicos en relación con los principios y fines de la presente ley.

2.- El Gobierno Vasco promoverá la consideración del paisaje en los programas de los diversos niveles educativos y, en particular, en los destinados a la formación de especialistas. Asimismo, debe fomentar el intercambio de experiencias y debe dar apoyo a los proyectos de investigación y de difusión de los conocimientos sobre el paisaje.

3.- El Gobierno Vasco, en el ámbito de sus competencias y en función de los recursos disponibles, potenciará las actividades de las administraciones locales y forales, y de las diversas organizaciones públicas y privadas que lleven a cabo actuaciones de promoción y protección del paisaje.

Artículo 17: Ayudas y subvenciones

1.- La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrá financiar mediante ayudas y subvenciones las intervenciones paisajísticas desarrolladas por entidades públicas o privadas de acuerdo con los principios y fines establecidos por la presente ley y por la normativa que se dicte para su desarrollo.

2.- Por vía reglamentaria se regularán los requisitos de acceso a la financiación pública que deben cumplir las intervenciones paisajísticas.

Disposición Adicional

A los efectos de la normativa que regula el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, se consideran entre los fines de interés general, los orientados a la protección, la gestión y la ordenación del paisaje.

Disposición Transitoria

1.- Las directrices del paisaje deberán incorporarse a los planes territoriales parciales ya aprobados definitivamente a la entrada en vigor de esta Ley. Para ello, deberán tramitarse y aprobarse en el plazo máximo de cuatro años, siguiendo el procedimiento

de aprobación del Plan Territorial Parcial sin fase de Avance, previsto en el artículo 13 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

2.- Por su parte, los planes territoriales parciales que se encuentren aprobados inicialmente a la entrada en vigor de la presente ley, podrán continuar su tramitación sin la incorporación de las directrices del paisaje, y hacerlo tras su aprobación definitiva en los mismos plazos y condiciones que aquellos a los que se refiere la Disposición Transitoria 1ª.

Disposición Final Primera

El Gobierno Vasco dictará en el plazo de 2 años las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley

Disposición Final Segunda

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en Boletín Oficial del País Vasco.