



Sra. Dña. Ana Isabel Oregi Bastarrika
Consejera del Dpto. de Medio Ambiente y
Política Territorial del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1
01010 – Vitoria-Gasteiz

Se adjuntan las Alegaciones al «Proyecto de Decreto de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje en la Ordenación del Territorio de la CAPV» que presenta el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, elaboradas por la Agrupación Vasco-Navarra de Arquitectos Urbanistas-AVNAU.

Introducción.

A través del presente documento, se da traslado por parte de la Agrupación Vasco-Navarra de Arquitectos Urbanistas (en adelante, AVNAU) perteneciente al Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro (en adelante, COAVN) de aquellas contribuciones que ha considerado de mayor relevancia con motivo de la remisión del Proyecto de Decreto de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje en la Ordenación del Territorio de la CAPV al COAVN.

Contribuciones al Proyecto de Decreto de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje en la Ordenación del Territorio de la CAPV.

Se realizan las siguientes aportaciones al texto del Proyecto de Decreto relativas a la **finalidad, fondo y forma** del mismo.

Aportaciones con respecto a la finalidad

Las cuestiones más relevantes son las que se refieren al contenido del Proyecto en sí. A tal efecto, en el apartado introductorio se describe el objeto y la finalidad, así como la conveniencia de articular una regulación específica para la protección del paisaje, en consonancia con la adhesión del Gobierno Vasco al Convenio Europeo de Paisaje en el año 2009.

Sin embargo, el texto normativo no establece una definición concreta de paisaje en su articulado, sino que se remite en los párrafos 2º, 3º y 5º, al concepto definido en el propio Convenio Europeo del Paisaje (Convenio de Florencia).

Al respecto, se citan tres leyes vigentes que de forma “indirecta” ya contemplan el concepto paisaje en su texto normativo:

- Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio de la CAPV
- Ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza
- Ley 3/1998, general de Protección del Medio Ambiente

Si bien se comparte la pertinencia de la relación del concepto "paisaje" con estas tres materias específicas: ordenación del territorio, conservación de la naturaleza y medio ambiente, consideramos que hay otros aspectos igualmente importantes que, quizás debido al cambio de escala, quedan relegados a un segundo plano, como pueden ser el urbanismo y la arquitectura, aspectos que se tratarán más adelante.

Indudablemente, el paisaje constituye un elemento inherente al territorio y, por lo tanto, una pieza clave en su ordenación. No obstante, se presenta una visión un tanto limitada del paisaje como concepto, ya que aparentemente hay una mayor incidencia en el valor natural del medio físico, asociada más bien a su "protección y conservación". Este aspecto se refleja en la referencia a la legislación vigente enumerada anteriormente y en la propia estructura del Proyecto de Decreto.

No obstante, en relación con la legislación previamente citada y a modo de inciso, no podemos pasar por alto la reciente aprobación de la Ley 2/2013, de modificación de la Ley 16/1994, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, en cuya exposición de motivos se contempla la posibilidad de permitir potenciales desarrollos económicos ligados a la explotación de los recursos naturales incluso en los espacios naturales protegidos.

A nuestro juicio esta modificación, que ha llamado nuestra atención, podría considerarse como una posibilidad abierta, entre otras, a las prospecciones y posible explotación de gas mediante la técnica del fracking, cuyo impacto medioambiental consideramos que no ha sido suficientemente evaluado y que puede poner en riesgo no sólo el paisaje en sí, sino actividades económicas singulares, sostenibles, e inherentes al territorio, que constituyen un modo de vida y de habitar el territorio para la población de comarcas como la Rioja Alavesa desde hace siglos. Al respecto, se considera que la técnica de fracking es incompatible con el paisaje y la producción vitivinícola de dicho territorio. Siendo este caso un ejemplo evidente, esta reflexión es extensiva a la totalidad del territorio de la CAPV. Sirva como referente la actitud de los gobiernos de comunidades autónomas limítrofes como La Rioja y Cantabria o de países de nuestro entorno cercano, como Francia, que han prohibido dicha técnica en el territorio de su competencia.

En este sentido, estimamos que el plazo de 6 meses establecido por la Disposición Adicional Primera de dicha ley con el objetivo de refundir en un solo texto la diversa legislación aplicable en la materia, puede ser una buena ocasión para replantear esta cuestión.

Centrándonos de nuevo en el propio Proyecto de Decreto y compartiendo la interrelación que se establece entre paisaje y territorio, consideramos conveniente matizar las siguientes cuestiones:

- Entre los instrumentos que contempla el Proyecto de Decreto, los de mayor rango, por su escala y grado de vinculación (Catálogos y Determinaciones), implicarán la adaptación del planeamiento territorial vigente para garantizar un grado adecuado de protección del paisaje acorde, a su vez, con la regulación de usos del suelo y las propuestas de ordenación territorial.
- Debido al énfasis en la dualidad paisaje-territorio, se aprecia que contenido y estructura del Proyecto de Decreto presenta un claro desequilibrio a favor de los instrumentos ligados a la ordenación territorial (Catálogos y Determinaciones), cuestión que no debería suponer un detrimento de los instrumentos ligados a planeamiento urbanístico (Planes de Acción Paisajística, Estudios de Integración Paisajística). Lo ideal sería que éstos tuvieran un grado de definición y vinculación similar al de aquellos.

Por otro lado, y en relación a la participación de los agentes y de la ciudadanía interesada, y sobre los que parece se desea adquieran una "especial relevancia..." (según se destaca en la propia introducción del Proyecto de Decreto), esta intención no adquiere reflejo alguno en el desarrollo del articulado. Consideramos, en definitiva, que se debe actuar desde el redactado del Decreto, fomentando y permitiendo la participación ciudadana, no sólo de los colectivos competentes e interesados en la ordenación del territorio, sino de la propia sociedad.

En consecuencia, y a la vista de lo descrito en el Artículo 3 y siguientes, en los que se señala como principios que guiarán a la Administración de la CAPV:

- e) Promover la coordinación y la colaboración entre las administraciones públicas y entre éstas y la iniciativa privada.
- f) Fomentar la participación de la sociedad en el diseño e implementación de las políticas de paisaje,

AVNAU propone la adopción de un mecanismo similar al "Observatorio de Paisaje", propuesto por la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña. La experiencia acumulada por dicho organismo desde su puesta en marcha, podría servir, tras su análisis y la valoración de su efectivo funcionamiento, para la concreción de un ente "revisado" y adaptado al caso de la CAPV. Cuestión, por otro lado, que ya se recogía en el borrador de Ley de paisaje de mayo de 2011.

Aportaciones con respecto al contenido

Con respecto al **contenido** del Decreto, los diferentes instrumentos para la protección del paisaje que se definen son los siguientes:

- Catálogos del paisaje.
- Determinaciones del paisaje.
- Planes de Acción del paisaje.
- Estudios de Integración paisajística.
- Medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo.

Tanto los Catálogos como las Determinaciones de paisaje, presentan una regulación, contenido y tramitación coherentes con el marco de la ordenación territorial, si bien se aprecia que la regulación de las Determinaciones no es tan concreta como la de los Catálogos. A tal efecto, no se especifica si las Determinaciones se incluirán a modo de conclusiones en los Catálogos o se redactarán con posterioridad, ni el procedimiento, ni el órgano que ostenta la competencia para su redacción, cuestión que consideramos debe quedar fijada desde el propio Decreto.

Sin embargo, no sucede lo mismo con el resto de instrumentos, en particular con los Planes de Acción del Paisaje, cuyo contenido resulta bastante escueto, ya que se limita a presentar una enumeración de su contenido que estará conformado por los siguientes documentos:

- Diagnóstico.
- Objetivos de calidad paisajística.
- Programa de actuación.

Ninguno de los documentos enumerados parece tendrán carácter normativo.

Al respecto, además, se echa en falta la inclusión en su contenido de un apartado relativo a propuestas concretas, planos de ordenación y/o estudio económico financiero que garanticen el carácter ejecutivo del Plan. A tal efecto, se propone que estos planes puedan ajustarse a la definición de Plan Especial que establece el Art. 59.2.c)3) de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo : *“Planes especiales, en desarrollo de la ordenación estructural de los planes generales o autónomos respecto a los mismos, que, no alterando la edificabilidad urbanística, tengan cualquiera de los siguientes objetos: 3) La protección y mejora del paisaje y del medio natural, y la delimitación y ordenación de los núcleos rurales del término municipal”*; de modo similar a la referencia que se hace a la Ley 2/2006 y a la Evaluación de Impacto Ambiental cuando se definen los Estudios de Integración Paisajística en el Art. 10 del Proyecto de Decreto.

En relación a las “Medidas de sensibilización, formación, investigación y apoyo”, el Decreto carece de desarrollo alguno en su articulado. Es momento, a nuestro juicio, de insistir como posible vía de solución en la creación de un grupo de expertos en la materia que fijarán pautas, recomendaciones, revisarán los catálogos, etc. En definitiva, crearán un cuerpo técnico experto de modo similar al caso catalán, de mayor experiencia, en torno al denominado “observatorio del paisaje”.

Aportaciones con respecto a la forma

Con respecto a la forma, se considera que el Art. 2 “Definiciones” debería recoger además otros términos, que sólo aparecen ligados a los instrumentos de ordenación, pero cuya acepción debería quedar expresada en este artículo, comenzando por la propia definición de paisaje.

Se propone la inclusión de los siguientes términos:

- **Unidades (territoriales) de paisaje**, que constituyen la base para la caracterización del territorio en los Catálogos, citadas en el Art. 6.

Además, deberían ser la Unidades el elemento fundamental de división del territorio para definir el paisaje, en lugar de las Áreas Funcionales, ya que los límites administrativos constituyen una abstracción que poco o nada tienen que ver con la materialidad del territorio y del medio físico como soporte continuo. De hecho, la definición de las unidades reconocería el valor de las cuencas visuales y de las texturas paisajísticas citadas en el Art. 6, como elementos fundamentales del paisaje, utilizando criterios de visibilidad o criterios de percepción.

Por otra parte, las unidades territoriales "de borde" garantizarían la continuidad del tratamiento del paisaje entre Áreas Funcionales limítrofes, ya que indudablemente se solaparían y superarían las divisiones "ficticias" que establecen las delimitaciones administrativas.

- **Áreas de especial interés paisajístico**, descritas en el Art. 6. Se debería profundizar en su definición y replantearse el adjetivo "especial", que puede llevar a que se sobreentienda erróneamente su significado como "sobresaliente". Se propone **subclasificar** o diferenciar los distintos tipos de áreas citadas, porque la actual definición da cabida por igual a un **área degradada**, que a un **componente natural destacado**.

Por último, tanto los principios señalados en el Art. 3, como los objetivos del Art. 4, responden más bien a una declaración de intenciones, por lo que quizás sería más adecuado que quedaran recogidas en la Introducción, en lugar de en el propio articulado del Decreto.

Esperando que las contribuciones reflejadas resulten de interés y contribuyan a su mejora, manifestando su disponibilidad para cuantas consultas estimen oportunas realizar.

Bilbao, 28 de Enero de 2014.



Fdo.: Manuel Paja Fano, Decano del COAVN.