

## ANTEPROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE CANTABRIA POR EL QUE SE APRUEBAN LAS DIRECTRICES DE PAISAJE

### MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

#### OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

##### 1. Motivación.

Desarrollar la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria, que recoge las Directrices de Paisaje como instrumento para la protección, gestión y ordenación del paisaje.

##### 2. Objetivos.

Los principales objetivos del anteproyecto de Decreto son:

1. Establecer una regulación marco para la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de paisaje a través de estrategias y pautas de actuación, que lo integre de forma transversal, de conformidad con el Convenio de Florencia de 2000.

2. Dotar a los operadores jurídicos de unas herramientas y criterios homogéneos para el tratamiento del paisaje en los instrumentos de planificación territorial, urbanística y sectorial y en los proyectos de desarrollo y ejecución.

##### 3. Adecuación a los principios de buena regulación.

Atendiendo a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas (no resulta de aplicación de la recientemente publicada Ley de Cantabria 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, según su régimen transitorio) y del art. 117.bis de la Ley de Cantabria 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se procede al análisis de la adecuación de la norma a los siguientes principios:

Su **necesidad** deviene de la Ley 4/2014, de Paisaje (artículos 13 y 15) y se adecúa a un objetivo de interés general, como es establecer un marco normativo de alcance estratégico en la materia.

La Disposición Final Primera autoriza al Gobierno de Cantabria para su desarrollo. Se fija un plazo de seis meses para fijar el calendario para la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación, como son las Directrices de Paisaje.

Las Directrices son un instrumento **eficaz** para la protección, gestión y ordenación del paisaje, además de la consecución de los objetivos enunciados en el art. 5 de la Ley para la política de paisaje.

Con respecto a la **proporcionalidad**, se considera que es el medio necesario, adecuado y suficiente para desarrollar los mandatos legales contemplados en los preceptos citados, sin que implique una innovación que sea innecesaria o que sobrepase los requisitos legales.

Las obligaciones que se imponen a los destinatarios de la norma (las administraciones públicas competentes en materia territorial, urbanística y sectorial y los promotores de proyectos que incidan en el paisaje) son las imprescindibles para asegurar una correcta aplicación de la norma.

La **seguridad jurídica** constituye una de las principales características de la norma, porque evita el alto grado de discrecionalidad en la inclusión del paisaje al que se ven obligadas las administraciones públicas y los técnicos encargados del diseño de planes y redacción de proyectos, al poder disponer de un instrumento público al respecto.

La **simplicidad** resulta de la consecución de un marco normativo simple y poco disperso que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo, que puede completarse con las Guías de Buenas Prácticas de Integración Paisajística, especialmente en los ámbitos recomendados por la Disposición Adicional Tercera.

El principio de **transparencia** se plasma, por la misma razón expuesta en el apartado anterior, en el hecho de que los promotores de actuaciones que puedan incidir en el paisaje disponen de unas determinaciones y criterios a los que atenerse.

La **eficiencia** de la norma se manifiesta fundamentalmente en el objetivo de coherencia en la aplicación de una normativa de ámbito transversal por definición, como es el paisaje.

#### 4. Alternativas.

La única alternativa que se plantea es la no elaboración de la norma, que se considera una exigencia de la vigente Ley 4/2014, de Paisaje.

## CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

### 1. Contenido.

**Estructura:** El Decreto, precedido de un Preámbulo, se estructura en 7 Títulos, 3 Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria y una Disposición Final. Se incorporan 3 Anexos, que tiene por objeto el Glosario de términos, el mapa de Unidades de Paisaje de Cantabria y el procedimiento de elaboración y aprobación de los Análisis de Impacto Ambiental.

**Naturaleza:** la naturaleza jurídica de las Directrices de Paisaje es la propia de una norma reglamentaria aprobada por Decreto del Gobierno de Cantabria, no obstante, su valor jurídico comprende el de unas estrategias u orientaciones generales y el de pautas o directrices propiamente dichas que requieren de una transposición o incorporación a través de la planificación territorial, urbanística o sectorial, según el caso.

### 2. Análisis jurídico.

#### 2.1 Derogaciones.

No se deroga ninguna disposición expresamente.

#### 2.2 Engarce con el derecho nacional.

El anteproyecto encuentra su fundamento en los siguientes textos legales:

La Constitución (art. 148.1.3<sup>a</sup> y 149.1.23<sup>a</sup>): permite que los Estatutos de Autonomía asuman competencias en materia de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y y sobre protección del medio ambiente y de los ecosistemas.

El Estatuto de Autonomía para Cantabria: el art. 24.3 asume las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda y el art. 25.7 asume las competencias de desarrollo y ejecución sobre protección de medio ambiente y de los ecosistemas.

La Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria, desarrolla las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía.

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria establece en el artículo 34.3 que los instrumentos de planeamiento concretarán, pormenorizadamente y definirán criterios de protección del paisaje.

#### 2.3 Engarce con Derecho Internacional.

A través de la regulación de la Ley de Paisaje de Cantabria se da cumplimiento a las previsiones del Convenio Europeo del Paisaje, celebrado y firmado en Florencia el 20 de



octubre de 2000, a propuesta del Consejo de Europa, y posteriormente ratificado por el Reino de España el 7 de noviembre de 2007 y que tiene reflejo, a su vez, en las Directrices de Paisaje.

#### **2.4. Relación con la legislación urbanística y sectorial.**

La materia objeto de las Directrices, el paisaje, tiene un incuestionable alcance transversal, que implica necesariamente la confluencia con otras materias (ordenación del territorio, urbanismo y legislación sectorial variada).

La regulación que se ofrece, no obstante, tiene un enfoque estratégico vinculado a la transposición mediante instrumentos de planeamiento en sus ámbitos competenciales.

A través de estas directrices se crea un entramado regulatorio armónico, que deja al planificador territorial, urbanístico y sectorial un amplio margen de concreción de unas determinaciones básicamente vinculantes en cuanto a sus fines.

Se diferencia, en lo que afecta a su contenido, entre unas Disposiciones generales y las Directrices aplicables, por un lado, a la planificación territorial y sectorial y sus proyectos de desarrollo y ejecución y, por otro al planeamiento urbanístico y sus proyectos de desarrollo y ejecución.

Por último, se establecen las Directrices aplicables a las construcciones e instalaciones en suelo rústico. Estas últimas guiarán al órgano competente para autorizar este tipo de usos, fundamentalmente en el procedimiento previsto en el art. 116 de la vigente Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.

La interrelación del paisaje y las materias sectoriales deriva de la transversalidad de la primera, que va integrándose progresivamente en la legislación sectorial -caso de la normativa de Montes, protección de la Naturaleza, Minas o Cultura, por mencionar algunas-, sin que pueda producirse un desplazamiento de ninguna de éstas.

Así, la Ley de Montes, en su art. 31, integra la materia paisajística en la planificación forestal:

##### *Artículo 31 Planes de ordenación de los recursos forestales.*

*1. Las comunidades autónomas podrán elaborar los planes de ordenación de recursos forestales (PORF) como instrumentos de planificación forestal, constituyéndose en una herramienta en el marco de la ordenación del territorio.*

...

*4. El ámbito territorial de los PORF serán los territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas. Se podrán adaptar a aquellas comarcalizaciones y divisiones de ámbito subregional planteadas por la ordenación del territorio u otras específicas divisiones administrativas propias de las comunidades autónomas.*

*6. Las comunidades autónomas, a propuesta de su órgano forestal, elaborarán y aprobarán los PORF y determinarán la documentación y contenido de estos que, con independencia de su denominación, podrán incluir los siguientes elementos:*



....  
b) Descripción y análisis de los montes y los paisajes existentes en ese territorio, sus usos y aprovechamientos actuales, en particular los usos tradicionales, así como las figuras de protección existentes, incluyendo las vías pecuarias.

La Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, y la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, integran el paisaje en sus respectivas regulaciones, a través de figuras de protección (Paisajes Protegidos de la LC 4/2006, así como los Monumentos Protegidos, entre cuyos valores se mencionan los paisajísticos, y Paisajes Culturales de la LC 11/1998).

El art. 6 de la Ley de Conservación de la Naturaleza, incluye, entre los objetivos para la protección de los espacios naturales, los siguientes:

a) Conformar una muestra de los diversos hábitats, paisajes, formaciones geológicas y ecosistemas terrestres, acuáticos y marinos suficientemente representativa y coherente.

b) Proteger aquellas áreas y elementos naturales de carácter biótico o abiótico que presenten un interés singular desde el punto de vista, cultural, educativo, estético, paisajístico y recreativo o contribuyan al incremento del conocimiento científico.

....

d) Conservar un paisaje rural de significativo valor cultural, histórico, arqueológico o paleontológico.

La Ley de Patrimonio Cultural de Cantabria define su ámbito en el art. 3, del que se resalta lo siguiente:

2. Integran el Patrimonio Cultural de Cantabria los bienes muebles, inmuebles e inmateriales de interés histórico, artístico, arquitectónico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico y técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los conjuntos urbanos, los lugares etnográficos, las áreas de protección arqueológica, los espacios industriales y mineros, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico y paisajístico.

De esta forma, las Directrices se convierten en un instrumento adecuado, si no necesario, para la integración normativa de las distintas competencias, administraciones y órganos implicados en la gestión del territorio con incidencia en el paisaje, evitando vacíos legales que facilitan agresiones al mismo o provocan conflictos innecesarios. El paisaje no es una cuestión eludible, pues deriva de la normativa vigente, tanto de tratados internacionales (Convenio de Florencia), como de la legislación vigente, basada en títulos competenciales asumidos por nuestra Comunidad Autónoma (Ley del Paisaje) y debe atenderse adecuadamente en la legislación sectorial, así como en la práctica de las distintas administraciones públicas, con respeto a los ámbitos de competencias respectivos.

Se procede, en lo que sigue, a analizar detalladamente las cuestiones que inciden en la legislación sectorial:

#### *Título V. Infraestructuras viarias y de transporte.*

El alcance jurídico se concreta en recomendaciones y criterios de preferencia, en materias especialmente sensibles para con el paisaje: infraestructuras lineales (puentes y viaductos, conducciones de agua a cielo abierto, tramos viarios tratados como paseos arbolados), proyectos viarios, el acompañamiento de arbolado y vegetación en general en infraestructuras, así como las líneas eléctricas y telefónicas.

En materia de instalaciones energéticas y de telecomunicaciones, las directrices no establecen criterios cerrados, sino que se centran en el análisis de alternativas en la planificación y localización de ambas.

Respecto de los recursos naturales, se hace una remisión a la planificación sectorial en cuanto a la valoración del paisaje que pueda resultar afectado y, tratándose de autorizaciones de explotaciones de recursos naturales, se impone la obligación de incluir en su condicionado las medidas de integración paisajística correspondientes, en la misma línea que se establece en la legislación vigente, caso del art. 34 de la Ley de Cantabria 2/2001 y Ley del Paisaje y en instrumentos como la Guía de usos en suelo rústico de la CROTU. Y, por último, se prevé la regeneración paisajística obligatoria en planes de abandono y restauración ambiental relativos a recursos geológicos o como consecuencia de talas y sacas, por su especial impacto en el paisaje, dejando a la administración autorizante la concreción casuística de las medidas.

Con relación a las infraestructuras de residuos, agua y otras de carácter medioambiental, se impone la obligación de incluir la integración paisajística en los criterios de selección de emplazamientos, dimensionamiento y características generales y se ofrecen pautas para los que se ubiquen en paisajes abiertos o frecuentados.

También presentan un especial interés las instalaciones afectas a una actividad económica, sobre las que se hace recaer la obligación general de tener en cuenta el entorno afectado, y un análisis de alternativas que opte por los emplazamientos de impacto paisajístico bajo o moderado. Se alude a la armonía volumétrica y la calidad arquitectónica de las fachadas perimetrales como aspectos que la ordenación urbanística debe requerir a las nuevas implantaciones, debiendo ser dicha ordenación la que concrete en cada caso. La regulación termina enunciando una serie de medidas para nuevas implantaciones o para la mejora de la integración paisajística de los polígonos industriales, instalaciones dispersas y elementos de infraestructura existentes, que integran criterios objeto de concreción en la planificación o en la autorización de proyectos.

#### *Título VI. Planeamiento urbanístico y sus proyectos de desarrollo y ejecución.*

Las Directrices comienzan con una remisión al planeamiento urbanístico y sus proyectos de desarrollo y ejecución, que deben recoger estrategias de cumplimiento de las propias Directrices referidas a determinados ámbitos: el entorno urbano y asentamientos, el entorno periurbano y los nuevos desarrollos urbanísticos.



Asimismo, se establecen criterios básicos que deben incorporarse a la ordenación urbanística.

El art. 34 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, bajo el título de “normas de aplicación directa y estándares urbanísticos”, regula un conjunto de disposiciones relativas al paisaje, respecto de las cuales las Directrices establecen unas estrategias y pautas que servirán al planificador para especificar la regulación requerida por dicho precepto:

*3. Los instrumentos de planeamiento concretarán, pormenorizarán y definirán los criterios a los que se refiere este artículo, bien con carácter general para todo su ámbito de aplicación, bien más específicamente para ámbitos concretos.*

De forma similar, la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, encomienda a la planificación urbanística cuestiones íntimamente relacionadas con el paisaje y para lo que las Directrices serán una guía que evite conflictos derivados de la falta de criterios de aplicación; así, cabe destacar lo previsto en el art. 45.2 de la citada Ley:

*2. El planeamiento general velará por que los nuevos crecimientos urbanísticos se planteen de forma integral, con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno. En el caso de núcleos preexistentes se promoverá la continuidad de la trama.*

En definitiva, la regulación que aquí se explica recoge unas obligaciones básicas para las administraciones urbanísticas, en orden a la protección y valorización del paisaje, como la identificación en función del tipo de paisaje, la regulación del régimen de protección y usos autorizables (que corresponde a la ordenación urbanística) o la delimitación de las cuencas visuales, un concepto básico para la aplicación de las normas que rigen la materia, desde la Ley del Paisaje de Cantabria a las mencionadas Ley de Cantabria 2/2001 o la Ley de Cantabria 2/2004.

#### *Título VII. Construcciones e instalaciones en suelo rústico.*

Se trata de una regulación fundamentalmente “proactiva”, dirigida a la protección y valorización del paisaje con relación a: los miradores e itinerarios; las obras, construcciones e instalaciones aisladas; las infraestructuras aéreas; y los cierres.

El art. 33, que tiene por objeto las medidas para las obras, construcciones e instalaciones aisladas se convierte en un referente para la autorización de tales usos, coherente con lo dispuesto en la legislación vigente (Ley de Cantabria 2/2001):

El art. 112.2 establece que en ausencia de previsión específica más limitativa que se incluya en la legislación sectorial, así como en los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico que resulten aplicables, y en las condiciones que los mismos establezcan, en el suelo rústico de especial protección podrán ser autorizadas, con carácter excepcional, las siguientes construcciones, instalaciones, actividades y usos:



....  
g) *La ampliación de usos, instalaciones y construcciones cuya ubicación en suelo rústico sea imprescindible por ser la única clase de suelo adyacente en la que puede llevarse a cabo esta ampliación, adoptándose las medidas de integración paisajística adecuadas.*

Los usos autorizables en suelo rústico de especial protección, lo son también en el suelo rústico de protección ordinaria, según el artículo siguiente, el 113.

### 3. Descripción de la tramitación.

El art. 17 de la Ley 4/2014, del Paisaje establece el procedimiento para la aprobación de las Directrices de Paisaje y los Estudios de Paisaje:

- El instrumento será formulado por la Consejería con competencias en materia de ordenación del territorio.

- Una vez redactado, la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo los aprobará inicialmente, sometiéndolo a exposición pública por un periodo no inferior a dos meses, al tiempo que dará traslado de los mismos para consulta a los Ayuntamientos, las administraciones afectadas y los agentes económicos y sociales.

- Tras el periodo de consulta e información pública, la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo procederá a su aprobación provisional.

- El instrumento será aprobado definitivamente mediante Decreto del Consejo de Gobierno, que se publicará en el «Boletín Oficial de Cantabria».

Se ha omitido el trámite de consulta pública, en los términos del art. 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por considerarse que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica y porque las directrices regulan aspectos parciales de una materia (en este caso, paisaje).

No obstante, debe señalarse que la redacción de las Directrices se inició en 2016, a partir de una evolución de los borradores anteriores, que se sometió a consulta de los Ayuntamientos, de las Administraciones del Estado y de Cantabria y de colectivos profesionales con competencias en la materia. También se recibieron aportaciones de otras organizaciones y representantes sociales durante el proceso de participación seguido para la elaboración del Plan Regional de Ordenación Territorial. A partir de esas bases, y tras un trabajo técnico y jurídico final, la Consejería ha formulado el instrumento, tal y como estipula la Ley 4/2014 del Paisaje.

El anteproyecto de Decreto ha sido aprobado inicialmente por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU), en su reunión plenaria con fecha 30 de noviembre de 2018. Seguidamente, se somete a exposición pública y consultas en los términos del citado artículo 17 de la Ley 4/2014.

## **ANÁLISIS DE IMPACTOS**

### **1. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias:**

Como se ha referido anteriormente, las Directrices traen causa de la Ley de Paisaje que, por su parte, se fundamenta en las competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía para Cantabria en los artículos 24.3 y 25.7, de conformidad con la Constitución Española.

### **2. Impacto económico y presupuestario**

#### **Impacto económico general.**

La nueva normativa tendrá un impacto indirecto positivo en la economía al aportar mayor seguridad jurídica en el tratamiento del paisaje que se da en la planificación y en la redacción de proyectos que incidan sobre el mismo. De este modo, se evitará en gran medida que se frustren planes o proyectos por cuestiones derivadas del paisaje.

#### **Efectos en la competencia en el mercado.**

Un marco jurídico más claro y eficiente mejora la competitividad de la economía y puede generar mayor competencia en el mercado al facilitar que haya nuevos operadores que inicien su actividad.

#### **Análisis de las cargas administrativas.**

No se genera ningún trámite añadido, sino que la aplicación de las Directrices se integrará en la tramitación de los instrumentos de planificación o en los procedimientos de autorización de proyectos ya existentes.

#### **Impacto presupuestario.**

El Decreto no supone incremento de gasto ya que su aplicación se llevará a cabo, en lo que respecta a las competencias autonómicas, con los medios de personal disponibles en las Consejerías afectadas del Gobierno de Cantabria.

### **3. Impacto por razón de género.**

Las Directrices tienen impacto neutro por razón de género; pues no afectan al principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

En materia de protección del paisaje no existen desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, de modo que no es preciso adoptar medidas correctoras o modificativas.