



MEMORIA JUSTIFICATIVA Y ANÁLISIS DE IMPACTOS DEL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DEL PAISAJE DE CASTILLA-LA MANCHA

1.- ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL.

El 20 de octubre de 2020, el Consejo de Europa reunido en Florencia suscribió el Convenio Europeo del Paisaje, el cual fue ratificado por el Gobierno de España el 26 de noviembre de 2017, entrando en vigor el 1 de abril de 2018. El Convenio tiene por objetivo promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo. Entre las medidas establecidas en el documento para alcanzar este objetivo se encuentran, entre otras: reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad; e integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, contempla entre sus principios la conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje. Y define éste como cualquier parte del territorio cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos, tal como la percibe la población.

Las implicaciones paisajísticas y ambientales del urbanismo en particular y de la ordenación del territorio en general son abundantes, lo cual ha motivado tanto la intervención del legislador comunitario, a través de la evaluación ambiental y de la protección de determinados paisajes por medio de su declaración como espacios naturales protegidos en virtud de la Ley 9/1999 de 26 de mayo de, de Conservación de la Naturaleza, como la del legislador nacional mediante la regulación de la ordenación territorial y urbanística en base al principio de desarrollo sostenible. El texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre recoge entre los derechos del ciudadano el de *"disfrutar de un medio ambiente y un paisaje adecuados"* -artículo 5.a)-, y entre sus deberes el de *"respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano"* -artículo 6.a)-.

La competencia en materia de protección del paisaje se configura como un título competencial de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de los cometidos que la Constitución atribuye al Estado en dicha materia. Así, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, recoge el objetivo básico de protección y realce del paisaje y del patrimonio histórico y artístico que establece el artículo 4. Cuatro. g) y en su artículo 31.1.2, refiere la competencia exclusiva de esta Comunidad en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; sin perjuicio de competencias en otras materias



que, como las obras públicas, ferrocarriles, carreteras, caminos, adecuada promoción del ocio, turismo o medio ambiente han de integrar adecuadamente la política paisajística.

Asimismo, el decreto 85/2019, de 16 de julio, por el que se establecen la estructura orgánica y las competencias de los distintos órganos de la Consejería de Fomento, contempla en su artículo 6.1 apartado f) que la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo, además de las que sean encomendadas por las disposiciones vigentes, ejercerá específicamente la función de fomento de las políticas de protección, ordenación y gestión del paisaje, así como el impulso de acciones para la investigación, innovación y difusión de la cultura territorial y del paisaje.

2.- PARTICIPACIÓN PÚBLICA.

Con el fin de iniciar el proceso de elaboración del borrador de Anteproyecto de Ley del Paisaje de Castilla-La Mancha, se llevó a cabo una consulta previa dirigida a todas aquellas entidades públicas y privadas con interés en la materia del paisaje, así como al público en general, mediante la su publicación en el Portal de Transparencia de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En dicha consulta se hacían constar: Los antecedentes de la norma, los problemas que se pretendían solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos perseguidos y las posibles soluciones, así como las alternativas regulatorias y no regulatorias; haciendo posible de este modo que cualquier persona interesada en la materia pudiera presentar cuantas aportaciones o sugerencias considerara conveniente.

La consulta se publicó en el Portal de Transparencia de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el plazo de 20 días naturales, desde el 10 de julio al 29 de julio de 2020, recibándose durante ese periodo dos aportaciones a través del Colegio de Arquitectos de Castilla-La Mancha.

3.- CONVENIENCIA Y OBJETIVOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY:

3.1- Conveniencia.

El Anteproyecto de la Ley del Paisaje de Castilla-La Mancha se justifica en la necesidad de establecer un marco regulatorio propio del paisaje en Castilla-La Mancha, y su incorporación a las políticas territoriales desde el punto de vista no sólo medioambiental y natural sino también histórico, patrimonial, cultural, urbanístico, social y económico.

Se pretende, por tanto, con este Anteproyecto de Ley la convergencia de las diferentes aproximaciones al concepto de paisaje y aglutinar y dar cohesión, desde la perspectiva de la ordenación territorial, a la fragmentación entre las distintas instituciones públicas que comparten la tutela del paisaje, tomando por objeto el reconocimiento jurídico, la protección, la gestión, y la ordenación, así como el fomento y enriquecimiento del paisaje en la Comunidad



Autónoma de Castilla-La Mancha, con el fin de preservarlo, integrarlo y ponerlo en valor, en el marco del desarrollo sostenible y calidad de vida de las personas en nuestra Región.

En este sentido, y en sintonía con el Convenio Europeo del Paisaje, la Comunidad de Castilla-La Mancha considera necesario adoptar todas las políticas precisas para propugnar una nueva cultura del territorio compatible y complementaria con la formulada por la Estrategia Territorial Europea. El Convenio responde a la preocupación por alcanzar un desarrollo sostenible basado en una relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía, el medio ambiente y el patrimonio cultural, constituyendo el paisaje el elemento transversal del territorio, tal y como lo perciben la ciudadanía, cuyas características son resultado de la acción de factores naturales y/o humanos.

Por otra parte, para que la protección del paisaje resulte eficaz, por su base territorial y sin perjuicio de los demás elementos que puedan agregarse, es necesario que su regulación normativa incida de manera efectiva en la propia de diversos sectores del ordenamiento jurídico. Por ello, es objetivo principal de esta Ley ser consecuente con esta transversalidad, ofreciendo instrumentos de concertación y coordinación entre las distintas políticas públicas que inciden sobre el paisaje. Ello con el fin de que cualquier intervención sobre el territorio goce con carácter previo del análisis sobre sus efectos en la integridad del paisaje y también sobre la percepción que de ello pueda sentir el ciudadano. Además, el carácter limítrofe de Castilla-La Mancha con otras Comunidades Autónomas hace imprescindible la previsión de instrumentos concretos de concertación entre unas y otras Administraciones territoriales, así como entre éstas y la ciudadanía.

3.2.- Objetivos

Los principales objetivos establecidos en el Anteproyecto de Ley, son lo que se describen a continuación:

- Reconocimiento jurídico del paisaje.
- Sensibilización de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas.
- Definición y aplicación de políticas para la protección, gestión y ordenación del paisaje.
- Establecimiento de instrumentos para la protección, gestión y ordenación y fomento del paisaje.
- Formación y educación en la valoración y regulación de los paisajes.
- Establecimiento de procedimientos para la participación de la población, las autoridades y otras partes interesadas en las políticas paisajísticas.
- Identificación y calificación de los propios paisajes en todo el territorio regional.
- Integración del paisaje en la política de ordenación del territorio, en la urbanística y en todas aquellas con impacto sobre el paisaje.



4.- CONTENIDO DEL DOCUMENTO Y ANÁLISIS DE IMPACTOS:

4.1.-Contenido

El Anteproyecto de Ley se estructura en parte expositiva, parte dispositiva que se estructura en cuatro capítulos, los cuales que contienen un total de veinte artículos, parte final con cuatro disposiciones y un anexo.

El capítulo primero establece, bajo la rúbrica de Disposiciones Generales, el marco jurídico elemental para la comprensión y eficacia de la ordenación jurídica del paisaje de Castilla-La Mancha. La consideración de este como cualquier parte del territorio tal y como la población lo percibe y cuyo carácter resulta de la acción e interrelación de factores naturales y humanos, sigue la línea del Convenio Europeo del Paisaje y determina que la Ley tenga como fin principal preservar e integrar todos sus elementos en el marco de un desarrollo sostenible y de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, este Anteproyecto de Ley, prevé su aplicación a todo tipo de territorios o paisajes, ya sean estos urbanos o rurales, de elevado o escaso valor ambiental o cultural, o que resulten ser paisajes degradados.

En el capítulo segundo se desarrollan y articulan las políticas públicas y las actuaciones sobre el paisaje, que, en línea nuevamente con el Convenio Europeo del Paisaje, han de dirigirse a la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes; funciones a las que el Anteproyecto de Ley añade una cuarta, el fomento del paisaje, entendiéndose que el mismo, desde su puesta en valor, ha de coadyuvar al progreso del territorio y de las actividades de todo tipo que sobre él se planteen; todo ello en correcta correspondencia con las restantes políticas sectoriales concurrentes en este, ya se refieran estas a la materia de ordenación territorial y urbanística, agrícola, forestal, turística, infraestructural, cultural, social, económica, industrial, comercial o cualquier otra.

El capítulo tercero, relativo a las herramientas e instrumentos para la aplicación de las políticas sobre el paisaje, constituye el núcleo central del Anteproyecto de la Ley, en la medida en que establece los diferentes instrumentos necesarios para garantizar la adecuada protección, gestión y ordenación de los paisajes castellano- manchegos: Catálogos, Directrices, Planes Especiales de Paisaje y Proyectos de Actuación Paisajística, así como los Estudios de Paisaje que deberán incorporarse en los planes, programas y proyectos que se desarrollen en la región. El Anteproyecto de Ley, por medio de esta serie de instrumentos, tiene por objeto servir así de marco de referencia para las acciones de protección, gestión ordenación y fomento de los paisajes de Castilla-La Mancha.

El cuarto y último capítulo, recoge las medidas institucionales, de concertación, fomento, formación y sensibilización sobre el paisaje. Todas estas medidas alcanzan en nuestra región una relevancia especial, teniendo en cuenta la situación geográfica de la Comunidad Autónoma



dentro del territorio español y la necesidad de ir generando en la ciudadanía una sensibilidad protectora de sus paisajes.

Por último, se incorporan dos disposiciones transitorias y otras dos finales. En la disposición transitoria primera se establece el contenido mínimo de los Estudios de Paisaje, mientras no se aprueben los Catálogo de Paisaje y Directrices de Paisaje. En la disposición transitoria segunda, el Atlas del Paisaje de Castilla-La Mancha, incluido como Anexo I, se establece como documento de referencia en materia de paisaje en cuanto a la delimitación de las Unidades de Paisaje y clasificación en Tipos de Paisaje. Esta disposición establece también, el contenido que, en materia de paisaje, deben recoger los planes urbanísticos municipales que se desarrollen con anterioridad a la aprobación de las Directrices de Paisaje.

4.2.- Análisis de impactos

4.2.1. Consideraciones generales

Este Anteproyecto de Ley tiene por objeto establecer un marco regulatorio propio del paisaje en Castilla-La Mancha desde la perspectiva de la ordenación territorial, con respeto pleno a las disposiciones normativas existentes que, de manera transversal, ejerzan alguna tutela sobre el paisaje.

4.2.2. Derogaciones normativas

Este Anteproyecto de Ley no prevé la derogación expresa de ninguna disposición de rango legal o reglamentario.

4.2.3. Impacto de género.

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio universal reconocido jurídicamente en todos los textos internacionales sobre derechos humanos, entre los que destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en diciembre de 1983.

La igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres también constituye un valor fundamental de la Unión Europea, recogido en los artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea (UE), en los artículos 8, 153 y 157 del Tratado de Funcionamiento de la UE y en los artículos 21 y 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

En el ámbito estatal, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículo 4 establece el principio de igualdad en la interpretación y aplicación de las normas. La igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres es



un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. El artículo 19 de esta norma estatal establece que los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género.

En esta Comunidad Autónoma, el artículo 4.3 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, encomienda a la Junta de Comunidades propiciar "...la efectiva igualdad del hombre y de la mujer, promoviendo la plena incorporación de ésta a la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política".

Para la efectividad del mandato anterior se aprueba la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad en Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, en cuyo artículo 6.3 se dispone que: "Todos los anteproyecto de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un informe sobre el impacto de género que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad."

Por último, en las vigentes Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, aprobadas el 25 de julio de 2017, en su apartado 3.1.1.d), establece la preceptividad del informe de impacto de género, como documento independiente de la memoria, que debe incorporarse a la tramitación de los anteproyectos de ley.

Del análisis del Anteproyecto de Ley se deduce que no establece diferencias entre hombres y mujeres en lo que a la protección, gestión, ordenación y fomento del paisaje se refiere. Por lo tanto, la valoración del impacto de género en el ámbito del anteproyecto de Ley se considera neutro, por no resultar discriminatorio.

Asimismo, se ha pretendido en la redacción de la norma, la utilización de un lenguaje administrativo neutro no sexista, usando términos genéricos que hacen referencia tanto a mujeres como a hombres, uso de abstractos, uso de pronombres, eliminación del artículo en sustantivos neutros, uso de dobles formas o uso de barras en su caso. El lenguaje empleado a lo largo del texto normativo es un lenguaje técnico, que no vulnera el principio de igualdad de oportunidades por razón de género. Por todo ello, se concluye que la puesta en marcha de las actuaciones y medidas recogidas en el anteproyecto de ley de Vivienda de Castilla La Mancha, no producirá un impacto negativo de género.

4.2.4. Impacto de cargas administrativas.

La aprobación y entrada en vigor de la Ley no supone por sí misma un incremento de las cargas administrativas derivadas de la actividad propia de las Administraciones Públicas, puesto que su desarrollo y puesta en marcha se llevará a cabo con los medios humanos y



técnicos actualmente disponibles en la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo.

Es preciso señalar igualmente que, la mera entrada en vigor de la Ley no implica la creación de nuevas cargas administrativas o económicas para el mundo empresarial y en especial para la pequeña y mediana empresa, más allá de las ya establecidas la legislación urbanística actualmente vigente.

4.3. Análisis económico.

Como se ha señalado anteriormente, la puesta en marcha de la norma tras su aprobación no supone para las Administraciones Públicas un incremento de cargas, en cuanto a medios humanos y técnicos se refiere, puesto que se prevé su desarrollo con los medios actualmente disponibles en Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo de la Consejería de Fomento.

Sin embargo, el desarrollo de algunos de los instrumentos previstos en la Ley requiere la previsión de cierto gasto público para su puesta en marcha, dado que la competencia de su impulso y ejecución corresponde a la propia Administración Autonómica. Se trata en concreto de las medidas que se relacionan a continuación junto con un calendario de actuaciones y evaluación de sus costes.

A. Catálogo de Paisajes (regulado en el artículo 11 de la norma).

En el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo promoverá la contratación del Catálogo de Paisajes, bien en un único documento referido a la totalidad de la región o bien en varios documentos referidos a varios ámbitos territoriales.

El importe inicialmente previsto para la elaboración del Catálogo o Catálogos de Paisajes, cuya ejecución se prevé inicialmente durante los ejercicios 2022 a 2024, asciende en total a la cantidad de 950.000 € que se distribuirán en dichas anualidades, en la aplicación presupuestaria 17070000G/432B/22706 en función de las disponibilidades presupuestarias existentes en cada momento.

B. Las Directrices de Paisaje (reguladas en el artículo 13 de la norma).

En el plazo máximo de un año desde la aprobación los trabajos de redacción del Catálogo o Catálogos de Paisaje, la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo procederá a la contratación de la redacción de las Directrices de Paisaje referidas a la totalidad de la región o bien a los distintos Tipos de Paisaje definidos en el Catálogo correspondiente.



El importe inicialmente previsto para la elaboración de las Directrices de Paisaje, cuya realización se prevé que podría iniciarse durante los ejercicios presupuestarios 2023 a 2025, conforme vayan aprobándose los Catálogos de Paisaje, asciende a la cantidad de 1.200.000 €, el cual se distribuirá a lo largo de dichas anualidades, en la aplicación presupuestaria 17070000G/432B/22706, en función de las disponibilidades presupuestarias existentes en cada momento.

C. Convocatorias de Ayudas. destinadas al fomento y promoción de Planes Especiales de Paisaje y Proyectos de Actuación Paisajística (regulados en el artículo 19.1 de la norma).

En el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la norma la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo procederá a la convocatoria de ayudas destinadas al fomento y promoción de Planes Especiales de Paisaje y Proyectos de Actuación Paisajística que pudieran promover los Ayuntamientos de la región o cualesquiera otras entidades públicas o privadas, en la región.

El coste estimado podría ascender, en función de las disponibilidades presupuestarias existentes en cada momento, a la cantidad anual de 350.000 € consignados en las aplicaciones presupuestarias 17070000G/432B/76000 o 17070000G/432B/77000 o 17070000G/432B/78000.

En Toledo, a 1 de octubre de 2020.

EL DIRECTOR GENERAL DE PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL Y URBANISMO.

Fdo. José Antonio Carrillo Morente,