

DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCION DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE EL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN.

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón en sesión celebrada el día 8 de abril de 2008, y conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, acordó emitir el siguiente

DICTAMEN

ANTECEDENTES

El Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, de conformidad con las funciones que tiene encomendadas recogidas en el artículo 2 de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, y en particular la de realizar debates, emitir informes y dictámenes y efectuar propuestas sobre materias que conciernan a la competencia del Consejo, por iniciativa propia, emite el siguiente Dictamen sobre un anteproyecto de Ley con destacada trascendencia medioambiental.

Este Consejo considera que un documento de esta naturaleza y alcance debe ser valorado por el máximo órgano asesor en materia medioambiental del Gobierno de Aragón, entendiéndose que su aplicación afectará directamente al medio natural y socioeconómico de Aragón. El Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón es un órgano consultivo y de participación social cuyas opiniones y pareceres sobre materias de trascendencia medioambiental deben ser consideradas, en tanto en cuanto en sus actuaciones se rige por criterios ambientales, culturales y sociales, y en su seno están representadas las instituciones, entidades y asociaciones aragonesas reflejo de la propia sociedad. Esta consideración se debería trasladar a todos aquellos documentos normativos y de planificación de carácter general que afecten a la ordenación territorial y al medio ambiente.

Tras el estudio del documento señalado, su debate y deliberación en la reunión de la Comisión de Protección del Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Consejo de Protección de la Naturaleza en Aragón, celebrada el día 13 de marzo de 2008, y tras considerar que el Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón es competente para informar sobre el mismo, se acuerda:

Emitir las siguientes consideraciones relativas al borrador de anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

CONSIDERACIONES GENERALES

Hay que resaltar como positivo el planteamiento de actualizar y replantear una norma con rango de Ley para la ordenación territorial de Aragón, máxime con los rápidos cambios que la sociedad y el territorio aragonés está experimentando en los últimos años, tanto en el medio rural como urbano, así como por los problemas estructurales de carácter territorial de la Comunidad, ligados al desequilibrio territorial y poblacional, los problemas en las comunicaciones, el envejecimiento de la población, la integración campo-ciudad, etc.

A este respecto, este Consejo considera que el medio ambiente en general, debe impregnar de forma horizontal y efectiva la ordenación del resto de las materias y sectores de actividad, y debe ser uno de los pilares fundamentales que orienten y articulen el resto de las actividades. El necesario desarrollo, la mejora de la calidad de vida de los habitantes, la mejora de servicios, infraestructuras y equipamientos, el desarrollo energético, etc., deben partir del respeto al medio ambiente como premisa ineludible a la hora de seleccionar dónde, cómo o con qué dimensiones se desarrollan los proyectos y se aplican las directrices y estrategias de ordenación del territorio.

A este respecto la legislación medioambiental de alcance comunitario, estatal y autonómico, debe recogerse y asumirse en este anteproyecto de Ley, y éste debería articular el territorio en función de las mismas.

CONSIDERACIONES PREVIAS

Como consideración previa cabe apuntar que, aun entendiendo que se trata de una ley básica que establece un marco genérico, ésta parece excesivamente inconcreta y va a requerir de un complejo desarrollo normativo posterior, no fijando un modelo territorial básico para Aragón.

Esta falta de concreción y previsión le puede restar operatividad a la Ley y exigirá un rápido desarrollo que deberá incluir los elementos materiales y personales necesarios para su cumplimiento. En definitiva, esta Ley deja al desarrollo de las herramientas propuestas (instrumentos de planeamiento, gestión territorial, información y tutela del paisaje), la concreción de un modelo de ordenación territorial.

De igual forma la inclusión de un título específico sobre “paisaje”, si bien resulta novedoso y positivo, en su planteamiento actual no resolverá completamente el tratamiento de las variables medioambientales a través de las propuestas de análisis y protección del paisaje, entendiendo que el concepto mismo de paisaje incorpora muchos elementos.

CONSIDERACIONES SOBRE EL DOCUMENTO

El presente anteproyecto de Ley debe **incorporar** de forma efectiva y evidente, tanto en su filosofía como en su articulado, los **programas y planes de protección de la naturaleza** en sus diferentes formas, tanto por el carácter prevalente de algunos de ellos como por la importancia de cumplir con la normativa ambiental vigente, permitiendo la efectividad de la aplicación de las herramientas de gestión del medio natural.

Así, se deben incorporar los contenidos y filosofía de la nueva **Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**, que deroga la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y fauna Silvestres, que establece en su artículo 2 la **prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística**, y define los supuestos básicos de dicha prevalencia.

También se tendrán que considerar otras normas sectoriales como la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón que regula la gestión de los Montes de Utilidad Pública,

la Ley de Vías Pecuarias, los planes de acción de especies amenazadas (recuperación, conservación, etc.), la Ley de Aguas y su regulación sobre el Dominio Público Hidráulico, o indicar en el articulado la prevalencia de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales establecida en la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón y en la citada Ley 42/2007.

Concretamente, se debería contemplar lo establecido en el artículo 1.1 de la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, modificada por la disposición final cuarta de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón: *"Se crea la **Red Natural de Aragón**, en la que se integran, como mínimo, los espacios naturales protegidos regulados en la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (Parques Nacionales, Parques Naturales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos), que hayan sido declarados a través de su correspondiente instrumento normativo en la Comunidad Autónoma de Aragón, los humedales de importancia internacional incluidos en el Convenio RAMSAR, las Reservas de la Biosfera, los espacios incluidos en la Red Natura 2000, los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Aragón, los humedales y los árboles singulares y cualquier otro hábitat o elemento que se pueda identificar como de interés natural en la Comunidad Autónoma de Aragón"*. Cabe apuntar que esta red engloba a más del 30% del territorio aragonés.

Todas estas figuras de protección del medio natural llevan asociados **instrumentos de gestión y ordenación territorial** desde la perspectiva de la conservación del medio ambiente, como puedan ser los **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión, Planes de Conservación**, etc.

A este respecto cabe resaltar el artículo 28 de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, titulado "Efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales", en el que se dispone lo siguiente:

"1. Los efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación.

2. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán obligatorios y ejecutivos, constituyendo sus disposiciones vinculantes un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones.

3. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes".

Así pues, deberá quedar meridianamente claro que los PORN prevalecen frente a las Directrices de Ordenación Territorial, en cumplimiento de las normas citadas (incluyendo la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). Es por ello pertinente recomendar que el presente anteproyecto de Ley incorpore que, en aquellos

territorios en los que exista un PORN aprobado, las Directrices de Ordenación del Territorio se ajustarán a los contenidos de ese Plan y no entrarán en contradicción con el mismo.

Cabe además añadir lo establecido en el Capítulo IV “Planificación de los Espacios Naturales Protegidos” de la citada Ley 6/98, que en el artículo 29 - Marco general - establece lo siguiente:

“1. El desarrollo del régimen de protección de los Espacios Naturales Protegidos se realizará mediante los instrumentos de planificación regulados en esta Ley.

2. Además de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, en los casos que existan, y sometidos a sus determinaciones, existirán los siguientes instrumentos de planificación de la gestión:

- Planes Rectores de Uso y Gestión para los Parques Naturales.*
- Planes de Conservación para las Reservas*
- Planes de Protección para los Monumentos Naturales*
- Planes de Protección para los Paisajes Protegidos*

3. Los Planes citados en el párrafo anterior podrán desarrollarse más específicamente a través de Programas Sectoriales.

4. El planeamiento territorial y urbanístico, los planes y programas sectoriales y la actuación de todos los poderes públicos quedarán vinculados por las determinaciones establecidas en los instrumentos de planificación de los Espacios Naturales Protegidos.

5. En los Espacios Naturales Protegidos, las actuaciones del resto de los Departamentos y Organismos de la Administración autónoma quedan subordinadas a lo que establezcan los documentos específicos de planificación y normativa derivados de esta Ley, siendo responsabilidad del Departamento competente en materia de conservación de la naturaleza la coordinación necesaria para la consecución de los objetivos de los Espacios.”

Así pues la presente norma deberá considerar todas las herramientas normativas de planificación y gestión que afecten al ámbito de los espacios naturales protegidos.

De igual forma la presente norma deberá asumir los compromisos establecidos en las **Directivas Hábitats y Aves** (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre y Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres, respectivamente), que han dado pie a la creación de la **Red Natura 2000**, cuyo desarrollo obliga a la elaboración de una serie de documentos de gestión del territorio (Planes de Gestión de LICs y ZEPAs).

En el **artículo 26 Efectos**, de la presente Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, se debería añadir un punto c) en el que se señalase la salvedad derivada de la asunción de las normas ambientales de carácter prevalente y vinculante.

En el concurso para la ubicación los proyectos de Interés General (artículo 38), deberían indicarse los **criterios de selección de emplazamientos**, dando peso prioritario a las zonas ambientalmente sensibles como zonas de exclusión de proyectos de gran envergadura.

En el **Título V De los instrumentos complementarios de la ordenación del territorio**, Capítulo II del informe territorial sobre Planes, Programas y Proyectos, Artículo 50, Planes y Programas, se señala que la fase de consultas, regulada por la Ley 7/2006 de Protección Ambiental de Aragón, incluirá la solicitud de informe al Consejo de Ordenación Territorial de Aragón y al Departamento responsable en materia de ordenación del territorio. Cabría añadir también al Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, aunque este informe ya es preceptivo según la citada Ley 7/2006.

Respecto al **Artículo 51 Proyectos con incidencia territorial**, cabría añadir la solicitud preceptiva de informe al Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, al menos en lo relativo a las cuestiones sobre la conservación de los recursos naturales, del patrimonio natural y cultural y del paisaje, y en relación a aquellos proyectos de infraestructuras de comunicación, hidráulicas, energéticas y proyectos urbanísticos con especial incidencia territorial.

La integración en el presente anteproyecto de Ley de los objetivos del **Convenio Europeo del Paisaje**, el cual entra en vigor el 1 de marzo de 2008 tras la publicación del Instrumento de ratificación en el BOE nº 31 de 5 de febrero de 2008 (cuestión que se debe corregir en el Artículo 54), puede considerarse como muy positivo e innovador. Es importante desarrollar a través de esta nueva norma estos nuevos conceptos y objetivos y realizar un análisis paisajístico del territorio, una zonificación basada en mapas de paisaje y hacer efectiva la ejecución de los estudios de impacto paisajístico que analicen los paisajes y cuantifiquen los impactos de las actividades en las diferentes tipologías de paisajes.

Otras consideraciones

- Es imprescindible la **coordinación** y, sobre todo, la **cooperación** entre las políticas y administraciones responsables de la planificación territorial y conservación de la naturaleza. Esta coordinación debe ser especialmente activa entre los Departamentos del Gobierno de Aragón con competencias en materia territorial, urbanística y medioambiental.
- Es necesario que todo instrumento de ordenación territorial descansa desde sus inicios en un proceso continuado y profundo de **participación e implicación pública**.
- Los instrumentos de ordenación del territorio de carácter integral, que incluyen habitualmente la formulación del modelo territorial para un determinado ámbito geográfico de actuación, han de plantearse como verdaderos planes de los espacios libres. Constituyen una excelente oportunidad para formular un auténtico **proyecto de sistema de espacios libres**, con indicación de directrices diferenciadas según las características ecológicas y socioeconómicas de sus distintas piezas y favoreciendo la integración en red de las mismas.

- La formulación de los modelos territoriales debería contener la ordenación del conjunto de los componentes del sistema territorial (sistema de núcleos urbanos, infraestructuras y grandes equipamientos supramunicipales), teniendo en cuenta la distribución espacial y los objetivos de la red de espacios libres y espacios naturales protegidos.
- Fruto de la coordinación y cooperación administrativa, los instrumentos de planificación territorial deben plantear su propuesta de **modelo territorial** y sus **determinaciones sobre suelos protegidos** de acuerdo con los objetivos de conservación de la naturaleza y salvaguarda de la biodiversidad del conjunto del territorio.

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza a 8 de abril de 2008, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, **CERTIFICO:**

VºBº

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

EL SECRETARIO DEL CONSEJO

Fdo. Joaquín Guerrero Peyrona

Fdo. Raúl Alberto Velasco Gómez