

DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE EL DOCUMENTO INICIAL PARA LA ELABORACIÓN DE LA FUTURA DIRECTRIZ ESPECIAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARA LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN ARAGÓN

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, en sesión celebrada el día 10 de abril de 2026, y conforme a lo previsto en el artículo 2 del Decreto legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, acordó por mayoría emitir el siguiente

DICTAMEN

ANTECEDENTES

Con fecha 4 de noviembre de 2025 se inicia el proceso de participación con las consultas públicas con carácter previo a la elaboración de la Directriz Especial de Ordenación Territorial para la Protección del Paisaje en Aragón. Posteriormente, se remite a este Consejo, desde la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, el interés en que el CPNA exprese su opinión sobre cómo abordar la Directriz Especial del Paisaje y las expectativas sobre su protección.

La Directriz de Especial de Protección del Paisaje en Aragón tiene vocación de ser el documento de referencia para abordar la protección, gestión y ordenación de este recurso en todo el territorio de Aragón, estableciendo las pautas para garantizar que este factor de desarrollo territorial sea tenido en cuenta en el desarrollo de las actividades sectoriales con incidencia significativa sobre el mismo.

El objetivo de la norma es adoptar medidas específicas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje; establecer procedimientos para la participación en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje, en torno a la creación de un Observatorio del Paisaje en Aragón; e integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, y en el resto de políticas sectoriales que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

El objetivo de este dictamen es realizar una primera aproximación a la futura directriz y formular algunas recomendaciones para que sean tenidas en cuenta, si así se considera, durante el proceso de redacción del documento y antes del inicio de la tramitación administrativa de la Directriz, momento en el que este Consejo podrá volver a opinar y emitir sus sugerencias al respecto.

Tras el estudio del documento presentado, su debate y deliberación, en la reunión de la Comisión de Calidad Ambiental y Ordenación del Territorio del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, celebrada el 30 de enero de 2026, y tras su aprobación en el citado Pleno del Consejo, se acuerda:

Emitir el siguiente Dictamen en relación al Documento inicial para la Elaboración de la futura Directriz Especial de Ordenación Territorial para la Protección del Paisaje en Aragón.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO JURÍDICO DE LA DIRECTRIZ

Tal y como se expone en el documento presentado, el Convenio Europeo del Paisaje firmado por España en Florencia el año 2000 y ratificado en 2007 compromete a las partes a 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.

Las competencias en materia de protección del paisaje corresponden a la Comunidad Autónoma en virtud de lo establecido en nuestro Estatuto de Autonomía (apartado 22). El desarrollo de estas competencias dio lugar a la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, en su texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón (en adelante, TRLOTA). Esta norma prevé el desarrollo de varias estrategias entre las cuales está la de gestión del paisaje. Además, su título VI está dedicado expresamente a los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje. Además, la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, aprobada por el Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón (en adelante, EOTA), obliga al desarrollo de una Directriz especial de protección, ordenación y gestión del paisaje.

Así pues, el TRLOTA y la EOTA componen el marco jurídico para la protección del paisaje, y la Directriz, de obligado desarrollo, constituirá la herramienta para concretar las bases jurídicas y regulatorias del paisaje.

Se señala que esta directriz contará con los mapas comarcales del paisaje, herramienta cartográfica fundamental que ha permitido caracterizar y clasificar los paisajes en función de múltiples factores. Estos mapas han permitido fundamentar los documentos: “Objetivos de calidad paisajística” y “Propuestas de protección, gestión y ordenación de los paisajes”.

Se indica en el documento que *“La Directriz contribuirá a concretar la perspectiva del paisaje en la tramitación del planeamiento urbanístico y en la tramitación ambiental de proyectos, con la inclusión de criterios para la clasificación del suelo no urbanizable especial, los umbrales de afectación asumibles y metodologías para analizar el impacto paisajístico de las actuaciones territoriales”*.

Por lo tanto, se plantea que el marco jurídico se encuadra en el TRLOTA y la EOTA, y que se articula una herramienta ágil, como es una Directriz Especial, para el desarrollo de estas normas en materia de paisaje. Coincidiendo con el alcance que se propone, este Consejo considera que los criterios de protección que debe incorporar la Directriz deben fundamentarse en la clasificación de los paisajes en función de su calidad, fragilidad y aptitud; y que las **normas de protección que establezca**, dentro del marco legal establecido (debiéndose garantizar la seguridad jurídica), **garanticen su conservación frente a usos o actividades** que afecten negativamente o degraden los valores que motivaron su clasificación.

Para que este régimen de protección sea lo más efectivo posible, es recomendable, **en un futuro, desarrollar una norma autonómica con rango de Ley¹**, validando un marco legislativo de protección y promoción del paisaje aragonés, incluyendo un régimen sancionador frente a los incumplimientos de los criterios que la normativa establezca. El desarrollo de una futura ley no debería ser incompatible con el proyecto de Directriz, ya que cada documento aporta cuestiones de diferente naturaleza. La Directriz puede desarrollar aspectos de diagnóstico de la situación, los objetivos territoriales a alcanzar, las estrategias a adoptar, normas reglamentarias, y los indicadores para el seguimiento; por su parte la Ley aportaría otras cuestiones de protección más claras como, una regulación de usos, la integración del paisaje en los procedimientos de evaluación de planes, programas y proyectos, un

¹Existen diferentes normativas de protección del paisaje en otras comunidades autónomas como la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria, Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja, Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje de Cataluña, Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, etc. En otros casos el paisaje se integra como elemento a proteger en otras normas asociadas a espacios naturales o a ordenación del territorio como en el caso de Andalucía con la Sección 3.ª Determinaciones para la protección del paisaje, de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, o en nuestro caso con el TRLOTA, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

régimen sancionador...Este contexto normativo podrá servir además para poder impulsar líneas de financiación para la recuperación de paisajes degradados y el fomento de acciones de restauración, educación ambiental y promoción del paisaje.

SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES

1º. Este Consejo considera de **elevado interés redactar y aprobar la citada Directriz del paisaje**, siendo una cuestión ampliamente demandada por la sociedad en un contexto de rápidos cambios y desarrollos que afectan al paisaje y que procede regular a la mayor brevedad posible. Los Mapas de Paisaje de Aragón, como instrumentos de protección, gestión y ordenación², deberán incorporarse al desarrollo de la futura Directriz, aportando los criterios de conservación y los umbrales de cambio asumibles por el territorio.

Este Consejo considera importante que la directriz aborde, tal y como se prevé, las diferentes tipologías de paisajes que integran el ámbito territorial de Aragón, evaluando su estado de conservación, valorando la capacidad de uso del territorio, identificando los riesgos y amenazas existentes, así como formulando un diagnóstico y una previsión de su evolución futura. En este sentido, se comparte la idea formulada de integrar en la directriz del documento "*Propuestas de protección, gestión y ordenación de los paisajes*" asociado a los mapas de paisaje.

2º. Se considera fundamental que la Directriz **establezca una protección clara de los paisajes, al menos los de las unidades de paisaje con calidad 8, 9 y 10**, según la clasificación de los mapas del paisaje de Aragón, pudiendo establecerse determinadas limitaciones a actuaciones incompatibles con la protección de estos paisajes, todo ello con base a lo expresado en el TRLOTA³. Se propone además añadir el **Catálogo de Elementos Singulares** como herramienta para establecer protecciones específicas a lugares concretos.

3º. En relación al desarrollo de la Estrategia de Ordenación del Territorio (EOTA), concretamente sobre el Modelo Territorial y objetivos generales y específicos, se recomienda que la futura directriz desarrolle las cuestiones relativas al "*Escenario vital y patrimonio territorial*", especialmente lo referente a: "

- Desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje, lo que implicaría dotar de soporte legal al paisaje (aunque esto ya está incorporado en el TRLOTA, con la que adquiere entidad jurídica).
- Integración del paisaje en el planeamiento.
- Medidas compensatorias de la pérdida de calidad del paisaje.
- Integración del paisaje urbano y periurbano en el planeamiento urbanístico.
- Promoción del paisaje aragonés.
- Mejora de la calidad ambiental del escenario vital.

En relación con la **integración del paisaje en el planeamiento**, es especialmente relevante que se recoja la obligatoriedad de que las zonas con calidad de paisaje 8, 9 y 10 sean clasificadas como Suelo No Urbanizable Especial. Esta propuesta iría en línea con lo establecido en el artículo 16 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobada por el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de

² Artículo 5 del TRLOTA

³ En el TRLOTA destaca el artículo 58 mapas de paisaje, el artículo 68 Concepto y ámbito que expresa un reconocimiento jurídico a los paisajes de Aragón, el artículo 69 Política del paisaje que incluye el desarrollo de directrices con medidas explícitas de protección, o el artículo 70 integración del paisaje en las políticas públicas.

julio, del Gobierno de Aragón, donde se señala que tendrán la condición de suelo no urbanizable “*Los terrenos preservados de su transformación urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos*”. En el artículo 18, supuesto “c”, se señala que se clasificarán estas zonas como Suelo No Urbanizable Especial: “*cuando el plan general les reconozca este carácter al haberse puesto de manifiesto los valores en ellos concurrentes en un instrumento de planificación ambiental, territorial o cultural*”. La presente directriz es un instrumento de planificación territorial y por ello, debe ser el documento donde establecer esta vinculación entre clasificación del suelo y clasificación de paisajes.

Este Consejo considera que se deberá integrar la Directriz con las políticas de fomento empresarial, industrial, energético y turístico, evitando contradicciones entre normativas sectoriales diferentes.

4º La presente Directriz puede desarrollar y abordar otras cuestiones, dentro de los procedimientos de evaluación ambiental, como los estudios de impacto paisajístico asociados por ejemplo a la protección del **paisaje sonoro**, la creación de reservas de sonidos de origen natural, la calidad del medio celeste, la regulación del “*skyline*” para proteger la identidad visual de pueblos y ciudades, etc.

5º Cabría también incorporar en la directriz el problema de la **fragmentación paisajística** asociada a la desconexión entre ecosistemas y la pertinencia de definir corredores paisajísticos.

6º Sería de interés que la Directriz de paisaje se integrara (o al menos se coordinara), con otras futuras Estrategias aragonesas como la de restauración ambiental o la de infraestructura verde (y otras como la Estrategia Aragonesa de Biodiversidad y Red Natura 2000 (Horizonte 2030). En este sentido, la restauración de paisajes debería ser un capítulo específico de la Directriz.

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza, a 10 de abril de 2026, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, CERTIFICO:

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

EL SECRETARIO DEL CONSEJO

Fdo.: José Manuel Nicolau Ibarra

Fdo.: Miguel Ángel Ena Pérez