

Nº 10 Septiembre de 2002. **Documentos CHA**

Colección para difundir el pensamiento y las propuestas políticas de Chunta Aragonesista



Ante la aprobación por parte del Consejo de Gobierno de Aragón del proyecto de ley del Pirineo y su remisión a las Cortes, en el contexto de la selección por parte del COE del proyecto de Jaca como candidatura española a los Juegos Olímpicos de Invierno de 2014, el Comité Nacional de CHA, reunido en Zaragoza el pasado 16 de febrero, acordó constituir una Comisión interterritorial e intersectorial del partido que estudiara con profundidad ambas cuestiones.

Formada por representantes de los Roldes de política sectorial implicados (Ordenación Territorial, Medio Ambiente, Deporte, Cultura y Turismo y Desarrollo Rural) y de los Ligallos de Redolada afectados (Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe, Ribagorza y Hoya de Huesca, así como un representante de las comarcas turolenses al contar también con estaciones de esquí), bajo la coordinación de Bizén Fuster, como responsable parlamentario de política territorial, esta Comisión mantuvo reuniones con diversas entidades, así como varias sesiones de trabajo en las que analizó el proyecto de ley del Pirineo. Las conclusiones de ese trabajo, complementadas con el modelo alternativo de una Ley de la Montaña, conforman el presente documento, coordinado por José Gascón, responsable del Rolde de Ordenación Territorial, que fue debatido y aprobado por unanimidad por el Comité Nacional de CHA el pasado 15 de junio, en sesión celebrada en Ejea de los Caballeros, y que ve ahora la luz a través de nuestra colección *Documentos CHA*.

ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE CHA SOBRE EL PROYECTO DE LEY DEL PIRINEO.

***Propuesta de un modelo alternativo:
una Ley de la Montaña para Aragón.***

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

A). ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DEL PIRINEO.

- 1.- Falta de consenso.
- 2.- Ámbito de aplicación de la ley.
- 3.- Modelo territorial.
- 4.- El proyecto de ley y la candidatura olímpica de Jaca.
- 5.- Regulación de la actividad turística en el proyecto de ley.
- 6.- Aspectos medioambientales.

B). CARENCIAS Y OMISIONES IMPORTANTES.

- 1.- Falta de informes jurídicos.
- 2.- Ausencia de regulación de la actividad agrícola, ganadera y forestal.
- 3.- Ausencia de una política de carreteras.
- 4.- Patrimonio ecológico y cultural de las montañas.
- 5.- Falta de medidas económicas.
- 6.- La importancia de una política demográfica.

C). CUESTIONES SECTORIALES ESPECÍFICAS.

D). PROPUESTA DE MODELO DE CHA.

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

En relación con el Proyecto de Ley del Pirineo, la Comisión Interterritorial e Interdisciplinar constituida para el análisis de este texto y la candidatura olímpica de Jaca 2010 presenta las siguientes conclusiones desde una doble perspectiva: en primer lugar el análisis, y rechazo, del modelo territorial y jurídico planteado por el proyecto de ley en tramitación y en segundo lugar el análisis de una serie de cuestiones de ámbito sectorial más reducido, pero que consideramos de importancia en el posicionamiento general del partido en este tema. En cualquier caso queremos hacer referencia expresamente al informe emitido por los servicios jurídicos de las Cortes de Aragón sobre el proyecto de ley, y que consideramos viene a confirmar sólida y jurídicamente toda una problemática que ya se ha venido denunciando desde diversos ámbitos y colectivos.

A). ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DEL PIRINEO.

1.- FALTA DE CONSENSO.

Con carácter previo a todas las cuestiones que analizaremos a lo largo del presente documento es necesario hacer una referencia prioritaria a la que es sin, ninguna duda, una de las mayores carencias de este proyecto de ley en su mismo origen.

Si bien la redacción de una Ley del Pirineo fue un compromiso de Marcelino Iglesias en su investidura, la iniciativa partió con anterioridad de la Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés (ADELPA), que elaboró un texto de puntos mínimos que debería recoger dicha ley. En cualquier caso desde el primer momento todos los colectivos implicados han tenido claro que la trascendencia e importancia de esta norma hacía necesario que su tramitación se realizara con el máximo consenso posible y así se puso de manifiesto por parte del Gobierno de Aragón y su Vicepresidente José Ángel Biel, quien declaró públicamente que el Proyecto de Ley del Pirineo no se presentaría sin el necesario consenso.

Sin embargo, tras los primeros contactos con ADELPA, colectivos ecologistas, etc. se ha presentado por sorpresa el presente proyecto, al calor de la selección de Jaca como candidata

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

española a la celebración de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2010. De esta forma **ha sido necesario esperar a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón para conocer el proyecto, imposibilitando deliberadamente la participación y consenso que debía presidir la Ley del Pirineo**, con el objeto de subordinar la misma a la celebración de las olimpiadas de invierno en Jaca.

Ninguno de los colectivos implicados ha mostrado su apoyo a este proyecto de ley, habiendo todos ellos presentado alegaciones al texto.

2.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY.

Como punto de partida hemos de señalar la importancia de delimitar previamente el ámbito de aplicación de la ley, y la complejidad de establecer determinados regímenes jurídicos aplicables a zonas concretas de un territorio. El presente proyecto de ley justifica en su preámbulo la conveniencia de una ley de ámbito territorial en la “singularidad” del Pirineo aragonés, que constituye su “rasgo definitorio” y la “principal razón explicativa de la ley”. Según el referido preámbulo los “procesos de desarticulación y despoblamiento de buena parte del espacio pirenaico han alcanzado tal grado de intensidad, que es precisa una intervención normativa que ponga los claros cimientos para la posterior actuación administrativa que permita la consecución de un lugar y un paisaje en el que el hombre sea parte imprescindible de un desarrollo sostenible que ofrezca múltiples oportunidades para todos”.

El Proyecto de Ley del Pirineo no define en que consiste esta “singularidad”, siendo uno de los conceptos fundamentales que desarrolla el texto; si no conocemos las singularidades que se pretenden proteger, ordenar y desarrollar seguiremos sin entender el territorio, y por tanto lo continuaremos destruyendo como hasta ahora.

Por todo ello, consideramos que estos objetivos expuestos en el preámbulo del proyecto, y que se sintetizan en el nombre de la propia norma (ordenación, protección y desarrollo) fundamentan el no ceñir el ámbito de aplicación de la misma estrictamente al Pirineo, si no que debe extenderse su aplicación al conjunto de montañas existentes en Aragón, cuando las condiciones económicas, sociales, demográficas, medioambientales, etc., así lo aconsejen. En

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

cualquier caso, **el ámbito territorial del proyecto de ley no se corresponde con el Pirineo en Aragón, de acuerdo con las áreas de montaña delimitadas por la Unión Europea**, dejando fuera extensos territorios de las denominadas Sierras Exteriores Pirenaicas (Prepirineo) cuyas condiciones socioeconómicas y ambientales justificarían su inclusión en el ámbito territorial de este Proyecto de Ley. No podemos olvidar, y así se recoge en el informe de los servicios jurídicos de las Cortes de Aragón, que “el ámbito territorial de aplicación no lo es por la existencia de determinadas características generalizables, de forma que pudiera ser aplicable genéricamente a cualquier territorio de la Comunidad Autónoma que poseyese las mismas sino que se encuentra delimitado por la vinculación geográfica de cuatro comarcas al Pirineo”.

Aunque el objeto de estas consideraciones no puede ser elaborar un dictamen jurídico sí estimamos necesario hacer referencia al marco legal que el legislador de diversos ámbitos (europeo, estatal, autonómico) ha establecido para abordar la problemática específica de las zona de montaña. Tal como expone el letrado de las Cortes en su informe estas soluciones pasan siempre por normas que contemplan genéricamente la montaña, sin otra concreción geográfica. Los ejemplos más claros en nuestro entorno jurídico son los siguientes:

- Resolución de la Unión Europea sobre una nueva estrategia para las zonas de montaña, las zonas desfavorecidas y las zonas ecológicamente sensibles, de 23 de octubre de 1998.
- El artículo 130 de la Constitución Española prevé en su apartado 2º un tratamiento especial a las zonas de montaña para atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos.
- El Estatuto de Autonomía de Aragón recoge en su artículo 35, apartado 14, la competencia exclusiva de Aragón para el tratamiento especial de las zonas de montaña.
- La ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña, define las zonas de montaña sin atender a un ámbito geográfico único. Esta ley de ámbito estatal fue desarrollada en Aragón por el Decreto 125/1986, de 19 de diciembre, de agricultura de montaña, estableciendo dos grandes áreas, Pirineos y Sistema Ibérico.

Documentos CHA. N° 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

- Ley 2/1983, de 9 de marzo, de Régimen Jurídico de las Comarcas y Zonas de Montaña, de Cataluña.
- Especialmente significativa es la Ley de la República Francesa de Montaña, de 9 de enero de 1985, ya que considera que la montaña es “una entidad geográfica, económica y social cuyo relieve, clima, patrimonio natural y cultural necesitan la definición y puesta en marcha de una política específica de desarrollo, ordenación y protección”.

Por todo lo expuesto, consideramos que **la realidad social, económica, medioambiental, demográfica, etc. de las zonas de montaña de Aragón aconseja abordar de manera conjunta su problemática común, sin ceñirse a un ámbito geográfico o una cadena montañosa determinada**, por muy importante que sea esta. Así mismo la experiencia legislativa estatal, autonómica y comparada parece refrendar esta posición.

3.- MODELO TERRITORIAL.

Resulta evidente que si este proyecto llega a completar su tramitación parlamentaria habrá de incardinarse en nuestro sistema legal. Sin entrar en algunas consideraciones jurídicas que abordaremos en otro apartado sí es fundamental afrontar el encuadre de esta ley en el modelo de ordenación del territorio que opera en Aragón. Y es esta la primera afirmación que debemos formular: **existe en Aragón un modelo de ordenación del territorio definido, con instrumentos concretos y estructurados**. El marco territorial de nuestra Comunidad Autónoma viene determinado por la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón y la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística.

La actual Ley de Ordenación del Territorio concibe su modelo organizativo como una auténtica política horizontal integradora de las políticas verticales con incidencia sobre el territorio, como un proceso continuado de gestión coordinada de las Administraciones Públicas hacia la consecución de unos objetivos específicos, concretos, recogiendo así la visión que de la disciplina

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

tienen la Carta Europea; la ordenación del territorio como la expresión espacial de las políticas públicas de carácter económico, social, cultural o ecológico. Este modelo choca directamente con el propuesto por el Proyecto de Ley, es más, lo ignora abiertamente, estableciendo un modelo de ordenación territorial totalmente diferente para el Pirineo al que en este momento se encuentra vigente en Aragón. **El conjunto de los instrumentos de ordenación y procedimientos de gestión administrativa coordinada que establece la L.O.T.A para acometer la ejecución de una política de ordenación del territorio, es perfectamente asumible para conseguir los objetivos propuestos por el Proyecto de Ley.** La L.O.T.A. establece un marco de ordenación conjunta e integrada de la totalidad del territorio aragonés. Su estructura se basa en las Directrices Generales de Ordenación Territorial, desarrolladas por las Directrices Parciales de Ordenación Territorial, referidas tanto a áreas geográficas supramunicipales homogéneas o funcionales, que son las que es necesario elaborar a la hora de diagnosticar y vertebrar las políticas públicas para los territorios de montaña, incidiendo en los aspectos sectoriales concretos y específicos, y en los objetivos a conseguir.

Este modelo se desarrolla y ejecuta mediante los llamados Programas Específicos de Actuación o Gestión de Ámbito Territorial, que es necesario establecer para cada una de las comarcas de montaña, con su correlativa coordinación a nivel supracomarcal, definiendo las actuaciones a realizar, el periodo de tiempo en que se ejecutarán y su financiación, todo implementado con la coordinación de la gestión de las administraciones públicas mediante los Procedimientos de Gestión Coordinada que facilitarán la adecuada coordinación entre los distintos ámbitos de la administración necesaria en el proceso de gestión de las áreas de montaña.

Por todo ello, consideramos que el instrumento normativo que sirva de ordenación de las montañas de Aragón habrá de **respetar el modelo de ordenación del territorio actualmente vigente en nuestra Comunidad Autónoma** o, en su defecto, optar previamente el legislador por modificar éste.

4.- EL PROYECTO DE LEY Y LA CANDIDATURA OLÍMPICA DE JACA.

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

El artículo 9º del Proyecto de Ley del Pirineo establece expresamente que “las medidas de desarrollo de esta ley deberán ser compatibles, en todo caso, con el objetivo de conseguir la celebración de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2010 para los que la ciudad de Jaca es la candidata del Comité Olímpico Español”. Consideramos de todo punto inconveniente supeditar el proyecto de ley, tanto en su fondo como en la tramitación parlamentaria, a la candidatura de Jaca para la celebración de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2010, ya que una ley que se dice de protección y desarrollo del Pirineo (o de la montaña) debe establecer, sin servidumbres previas, el marco que habrán de respetar ulteriores actuaciones urbanísticas, turísticas o deportivas, pero nunca puede condicionarse a actuaciones previas existentes. Las hipotéticas olimpiadas, en su caso, habrán de condicionarse al respeto de la ley, y no el contenido de esta a la celebración de unos juegos olímpicos.

Por este motivo, proponemos que el instrumento jurídico que venga a regular las montañas aragonesas en general, o el Pirineo en particular, aborde esta regulación conforme a los criterios y valores recogidos en nuestro ordenamiento jurídico o aquellos otros que sean convenientes incorporar, pero **en ningún caso supedite su regulación a ninguna candidatura olímpica ni evento deportivo.**

CHA considera que el actual anteproyecto de la candidatura olímpica de Jaca 2010 no está basado en el respeto medioambiental y el desarrollo sostenible que debe primar en cualquier actuación sobre un ámbito tan frágil como es el espacio pirenaico.

En consecuencia, CHA no apoyará ningún evento olímpico en el Pirineo mientras no se garantice el respeto medioambiental y del desarrollo sostenible que defendemos para este frágil territorio.

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

5.-REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN EL PROYECTO DE LEY.

Dentro de la regulación de ámbito sectorial que recoge el Proyecto de Ley del Pirineo destaca la referida a la actividad turística, ya sea en relación a los centros de esquí y montaña, el turismo y deporte de aventura, los municipios turísticos, etc.

En general esta regulación se caracteriza por ser una reproducción parcial de la normativa preexistente en la materia, con el problema añadido de que en numerosas ocasiones limita al Pirineo lo que debería ser una regulación común para todo Aragón. Prueba de ello son las previsiones en relación con la acampada libre (ya regulada en el Decreto 79/1990, de 8 de mayo) o la regulación de las empresas dedicadas a la prestación de actividades de turismo activo y deportes de aventura (reguladas en el Decreto 176/2000). En ambos casos, y como ya hemos venido señalando en relación a otras materias, no existen motivos que justifiquen su regulación exclusiva para un ámbito territorial determinado, ya que estas actividades se realizan también fuera del Pirineo con gran intensidad, demandando una regulación común al conjunto de Aragón.

El propio proyecto de ley en su Disposición Adicional Séptima parece refrendar este planteamiento al establecer que la regulación de los centros de esquí y de montaña y de las empresas de deportes de aventura será de aplicación a todos los centros y empresas del resto del territorio autonómico. En todo caso la normativa específica que viniera a regular el ámbito concreto del Pirineo (Directriz Parcial), atendiendo la especificidad de ese ecosistema podría limitar determinadas prácticas, o restringir las condiciones para su desarrollo.

Por todo lo expuesto entendemos que **la actividad turística en Aragón debería ser regulada por una específica Ley del Turismo que ordenara, refundiera y actualizara la dispersa normativa en la materia.**

6.- ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES.

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

Como en otros aspectos de este Proyecto de Ley del Pirineo, no hay una finalidad precisa en lo tocante al medio ambiente, máxime cuando se señala el desarrollo sostenible como uno de los fines y objetivos capitales. De ser así habría que diseñar primero una estrategia fijando el contenido preciso del concepto desarrollo sostenible, y luego un plan (con su correspondiente presupuesto) para la consecución de la sostenibilidad. Tampoco se plantean sistemas que permitan evaluar si se cumplen los objetivos que se esbozan en el proyecto de ley, algunos tan genéricos e inconcretos como la conservación de la naturaleza, o si se logran conectar los objetivos con las acciones propuestas.

No se establece un instrumento específico de protección del territorio afectado. A pesar de hablar de protección, no se diagnostican las posibles amenazas sobre el territorio y, en consecuencia, no aparece sistema de protección alguno, máxime si recordamos que se trata de un proyecto de ley de ordenación, protección y desarrollo. No se desarrollan instrumentos genéricos y cautelares de protección (no confundir con la declaración de Espacios Naturales Protegidos).

Es precisamente en los apartados referidos a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) donde se detectan mayores irregularidades e incoherencias. Por una parte, **se pretenden declarar, por el procedimiento de urgencia, Espacios Naturales Protegidos (ENPs), sin realizar los correspondientes PORN.** Sin considerar los aspectos legales, los espacios que se declaran no tienen prioridad alguna en cuanto a su protección (no aportan nada nuevo al panorama de la red aragonesa de ENPs), y pueden entenderse como compensaciones por la destrucción/modificación de otros espacios por Jaca 2010. Por tanto no es protección. Curiosamente se dejan fuera espacios de urgente protección como son el río Ara, desde el nacimiento hasta L'Aínsa y el entorno del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, los hayedos prepirenaicos (únicos en el mundo), y otros muchos espacios afectados por la extensión indiscriminada y desordenada de las estaciones de esquí existentes y/o proyectadas. Pero lo más grave es que **no considera la existencia de una amplia contribución a la red Natura 2000**, en forma de LIC (futuras ZEC), que casi alcanzan el 40% del territorio seleccionado. Por otra parte, **el Proyecto de Ley del Pirineo establece un extraño desarrollo reglamentario de los PORN.** El desarrollo se debe hacer como reglamento de la Ley 6/98, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, o como una regulación específica de los PORN en forma de Ley (lo que no estaría nada mal considerando la importancia de estos instrumentos de planificación para las ZEC). El Proyecto

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

de Ley del Pirineo, como también se verá en los aspectos considerados en los PORN de ámbito comarcal, está empeñado en descafeinar un valioso instrumento de planificación (el PORN), vulnerando la Ley 4/89, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, (estatal) y la Ley 6/98, de Espacios Naturales Protegidos (aragonesa). No entendemos como el Proyecto de Ley del Pirineo se inmiscuye en otras legislaciones previas, incrementando la inseguridad jurídica de los ciudadanos.

El Proyecto de Ley del Pirineo pretende hacer cuatro PORN comarcales, cuando lo adecuado sería uno para todo el territorio (por su singularidad y rasgos comunes). Este establecería la zonificación en cuanto a los recursos naturales y a su distribución ecosistémica, así como los sistemas de protección y regulación para un verdadero uso sostenible de los recursos naturales. Por otra parte, la protección que se pretende **no considera la ampliación del P.N. de Ordesa y Monte Perdido**, ni considera siquiera el papel de un Parque Nacional en el contexto de desarrollo sostenible del Pirineo. Una norma para el Pirineo debería considerar adecuadamente la revisión del papel económico del P.N., la necesidad de revisión de sus límites (la propuesta de estudio del Parque Natural incluye espacios circundantes del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido), así como una aproximación internacional al contexto de protección en la cordillera.

Por otra parte en el Proyecto de Ley del Pirineo se constata una escandalosa ausencia de una política específica para la **gestión de los residuos urbanos**, en especial de la población estacional y turística que crea problemas especiales de gestión (estacionalidad). Tampoco existe reflexión ni orientación sobre la política de **tratamiento de aguas residuales** en los municipios turísticos, (sistemas más adecuados de depuración, proyectos sostenibles y baratos, plazos de ejecución , etc.).

En la misma línea se detecta una ausencia de política de gestión (y uso) del agua en cabeceras. No se ha preocupado el texto de conocer los resultados de los recientes estudios sobre la relación entre el incremento de cubierta vegetal, abandono de cultivos y prados, y la disponibilidad de recursos hídricos en los ríos. Tampoco de las perspectivas sobre cambio climático, calentamiento global, menor disponibilidad de recursos hídricos y cambios de régimen de los mismos (aumento de la irregularidad y de la torrencialidad).

B). CARENCIAS Y OMISIONES IMPORTANTES.

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

Junto a todas las cuestiones ya señaladas llama poderosamente la atención la omisión de varios aspectos fundamentales en cualquier norma que regule la montaña y que, sin embargo, han sido obviados por el legislador.

1.- FALTA DE INFORMES JURÍDICOS.

Ya hemos hecho referencia en varias ocasiones a lo que consideramos importantes problemas jurídicos planteados por el proyecto. Los servicios jurídicos de las Cortes han elaborado un excelente informe que consideramos confirma muchas de las cuestiones que se apuntaron en su momento. Junto a las circunstancias ya indicadas del ámbito territorial de la ley y el modelo de ordenación del territorio el referido informe analiza aspectos como la inserción de la Ley del Pirineo en el ordenamiento jurídico aragonés, su relación con el principio de igualdad y la problemática derivada de la inseguridad jurídica que se origina. Resulta difícil añadir algo a tan elaborado informe y solo podemos evidenciar lo que resulta manifiesto: nos encontramos ante un proyecto de ley de carácter excepcional por su singularidad y complejidad, que requiere el informe de la Comisión Jurídica Asesora, órgano que ostenta la función consultiva suprema en Aragón.

Por todo lo expuesto consideramos necesario que tanto los servicios jurídicos de la Diputación General de Aragón como la **Comisión Jurídica Asesora dictaminen sobre el presente proyecto de ley**, dictamen en el que deberán abstenerse aquellos miembros de la comisión que hubieran intervenido como asesores en la redacción del proyecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

2.- AUSENCIA DE REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA, GANADERA Y FORESTAL.

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

El proyecto de ley dedica un único artículo a la agricultura y ganadería de montaña (que no del Pirineo), limitándose a establecer que los futuros programas de desarrollo de la ley habrán de prestar especial atención a estas dos materias. Resulta inconcebible que una de las actividades económicas predominantes y de marcado carácter tradicional que aun perviven en la zona no tenga un tratamiento propio y específico en el proyecto de ley. En esta línea resulta significativa la antes señalada Ley de la República Francesa de la Montaña que señala expresamente que “por su contribución a la producción, al empleo, a los usos del suelo y a la protección del paisaje, la agricultura y ganadería de montaña están reconocidas como de interés general y como la actividad básica de la vida en la montaña”.

La agricultura y ganadería han sido y son capaces de asentar población de forma estable y duradera por lo que **es necesario una regulación comprensiva de medidas que aseguren el mantenimiento futuro de estas actividades agrícolas, ganaderas y forestales**, facilitando la incorporación de jóvenes a este sector, la promoción de iniciativas que faciliten la pluriactividad como puede ser mediante el agroturismo y en general con aquellas actuaciones que aseguren la supervivencia de las pequeñas explotaciones. En este sentido resulta esclarecedor el siguiente texto de F. Fillat, publicado en la Revista de Estudios Territoriales del Pirineo Aragonés (núm 2, 1999-2000): “Hay que fomentar la complementariedad entre las actividades productivas en sentido clásico y las nuevas producciones que se van iniciando: monitores de tiempo libre, guías de montaña, acampada integrada en el paisaje, turismo rural y casas de labranza. Esta integración debe ser la guía para la gestión en unas condiciones ambientales y paisajes donde la especialización a ultranza no es posible”

3.- AUSENCIA DE UNA POLÍTICA DE CARRETERAS.

No existe en el proyecto de ley directriz o idea alguna de cómo debe articularse un sistema de carreteras en alta montaña, para evitar innecesarios conflictos como el de Olvena. Por otra parte tampoco aparecen orientaciones para la conexión por carretera de valles hasta ahora aislados o no bien comunicados: Echo-Ansó, Chistau-Benás, Puyarruego-Ballibió-Bal de Broto, etc. Es también importante la ausencia de valoración de efectos de los sistemas de lucha contra la

Documentos CHA. N° 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

nieve en carreteras (la nieve sí es una singularidad casi total de los Pirineos, en particular, y de las zonas de montaña en general).

4.- PATRIMONIO ECOLÓGICO Y CULTURAL DE LAS MONTAÑAS

Ni existe en el proyecto de ley una sola norma o idea sobre la necesaria consideración especial de la fauna y la flora, de los sistemas de manejo tradicionales, de los riesgos de extinción de endemismos, de los usos tradicionales (remedios) con plantas medicinales, nada sobre las tradiciones y rutinas culturales, razas ganaderas, la trashumancia, los paisajes en bocage o similares, la historia, los caminos históricos (romanos por ej., Camino de Santiago), las veredas, sendas, pasos, señales, cañadas, pueblos deshabitados, masías, pardinas, todos ellos elementos diferenciadores y propios de la cultura (o culturas pirenaicas) de adaptación a las condiciones de montaña. Ni una sola norma sobre los pueblos deshabitados, pardinas, lenguas, técnicas de cultivo, datos sobre agua, fuentes, prados, aborrales, veredas, caminos y todo el patrimonio ecológico y cultural que se pierde de manera irreversible.

5.- FALTA DE MEDIDAS ECONÓMICAS.

Resulta evidente que una ley que no garantice una dotación presupuestaria específica, y sobre todo esta, no pasa de ser un catálogo de intenciones y buenos propósitos. Esta percepción se acrecenta en el presente proyecto, ya que la no introducción de una ecotasa o impuesto similar es una de las principales carencias denunciadas por diversos colectivos y entidades. **El proyecto de ley no garantiza ni asegura ninguna financiación para los programas de desarrollo que se contemplan en la misma**, al haberse suprimido los impuestos que originariamente se preveían como fórmula para costearlos, ni se recoge la exigencia de incluir partidas específicas en los presupuestos de Aragón para estos programas.

Esta falta de previsión económica es más significativa si consideramos que el último anteproyecto del que se tuvo conocimiento sí establecía expresamente que en el presupuesto de

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

la Comunidad Autónoma que se aprobara posteriormente a la futura ley se recogería una partida específica que dotara el Programa de Desarrollo Sostenible del Pirineo. Del mismo modo, y considerando que una cuarta parte de los espacios propuestos por el Gobierno de Aragón para la red Natura 2000 se encuentran en el Pirineo aragonés sería necesario vincular un porcentaje similar de las ayudas de carácter agroambiental a la conservación y protección de estos espacios.

Por último, y en lo referente a la falta de medidas económicas, se ha ignorado absolutamente cualquier referencia al horizonte temporal de esta financiación. **No se establece ningún plazo para la creación del Impuesto Ecológico ni se establece ningún compromiso económico de cara a posteriores ejercicios presupuestarios.**

6.- LA IMPORTANCIA DE UNA POLÍTICA DEMOGRÁFICA.

Una de las características determinantes a la hora de evaluar la posible articulación de políticas públicas que incidan sobre los problemas que actualmente sufren los territorios de montaña, junto con la constatación de que nos encontramos ante un ecosistema frágil, es la evidencia insoslayable del progresivo despoblamiento y envejecimiento de su población.

El abandono de los núcleos de población tradicional es a la vez causa y consecuencia de los importantes problemas de carácter socioeconómico y medio ambiental que concurren en la montaña. Es precisamente la incapacidad de adaptación de la estructuras económicas tradicionales, la mayor parte de las veces de carácter individual o familiar, al nuevo marco económico actual, la que está en la raíz de los problemas de despoblamiento y envejecimiento que sufren nuestras zonas de montaña.

La importancia de colocar el acento en la existencia de un grave problema de despoblamiento en estas zonas, al menos, al mismo nivel de importancia que la constatación de la fragilidad del medio en el que nos encontramos, es la que hace entender hacia donde deben de dirigirse las medidas, tanto de carácter legislativo, como económico, de ordenación, protección y desarrollo de las zonas de montaña.

Estas medidas, desde nuestra óptica, solo pueden articularse desde el eficaz establecimiento de un aparato administrativo ágil y coordinado entre todas las administraciones

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

públicas con competencias sobre el territorio, junto con una decidida, constante, e importante actuación económica pública sobre el territorio. A nivel de organización interadministrativa es evidente que el protagonismo principal a la hora de coordinar las políticas y acciones, tanto publicas como privadas, debe recaer en los Consejos Comarcales.

Las actuaciones de carácter socioeconómico, deben de abordar, como mínimo: la modernización y mejora del sector agropecuario, la coordinación y control de la oferta turística y residencial, la redefinición de un nuevo marco tributario que contemple la pluriactividad, un mayor esfuerzo inversor en el establecimiento de infraestructuras de comunicación que faciliten las conexiones con los centros de referencia económicos y culturales, así como políticas específicas de mujer y juventud.

Desde la perspectiva socio-asistencial, debe continuarse los esfuerzos por realizar una discriminación positiva, en cuanto a dispositivos asistenciales, terapéuticos y docentes, junto con la elaboración de políticas de apoyo a la tercera edad.

C). CUESTIONES SECTORIALES ESPECÍFICAS.

Sin perjuicio de todo lo ya indicado pasamos a exponer algunas cuestiones concretas del proyecto de ley, ceñidas a diversos ámbitos sectoriales, y que no compartimos.

1) Respecto a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de ámbito comarcal y al plan de montes global el Proyecto de Ley del Pirineo parte de un planteamiento erróneo. Un PORN debe ser global sin consideraciones geográficas previas, si acaso podrían utilizarse las cuencas hidrográficas que definen con más precisión un territorio. Un plan de montes debe subordinarse al PORN y estar directamente conectado con la política hidráulica, de nieve y ganadera, por lo que parece más sensato relegarlo a un segundo plano, a una ordenación de la explotación de la biomasa (maderas, leñas, cortezas) y otros productos de los bosques (setas, frutos, sombra, flores, etc.). Por otra parte, **es especialmente grave que el proyecto de ley afirme (art. 27.3) que los PORN podrán ser sustituidos por las Directrices de Ordenación Territorial aplicables.**

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

2) El título primero, capítulo primero (principios relativos a las obras hidráulicas), plantea numerosos problemas con los **Planes de Restitución**. Éstos se reducen a “proyectos” de restitución (art. 11, de indudable menor categoría legal), a programas de reparación y compensación (art. 12), o a la recuperación de espacios degradados (art. 98) en los ibones represados (esta restauración debería ser de obligado cumplimiento por parte de las empresas beneficiarias). El texto olvida las zonas afectadas por minas, carreteras, cortas excesivas, estaciones de esquí, etc, por lo que nos quedamos a medio camino, beneficiando a las empresas que han impulsado proyectos de gran impacto ambiental y territorial.

3) El título primero, capítulo segundo (de los usos de las aguas), **se aferra a conceptos obsoletos, incompatibles con la directiva marco comunitaria y con los conocimientos científicos**. No se plantea protección de las aguas, y eso que estamos en las cabeceras de los ríos más importantes de Aragón. Sólo se regula el uso recreativo de los embalses (dándoles un protagonismo que no tienen) ya que son mucho más importantes los tramos de río no transformados. Utiliza el concepto de caudal ecológico que ya nadie usa (porque además induce a error), cuando se refiere al caudal de compensación, proponiendo cambios en representaciones (art. 17) que no vienen a cuento en este proyecto de ley. Si acaso se debería crear un consejo asesor del agua para el Pirineo (en otra ley), con participación de los que “generan” el agua (a los que les llueve y nieva y la ven pasar o la sufren embalsada). Mientras la legislación del Estado no reconozca una representación por derecho propio, en representación paritaria con los usuarios, **es fundamental la incorporación de representantes de entidades locales afectadas por las obras de regulación** en todos los órganos de gobierno, planificación y gestión de la Confederación Hidrográfica del Ebro, en los cuales tenga representación la Comunidad Autónoma. Las condiciones deben ser idénticas en los órganos de ámbito autonómico en materia hidráulica.

4) Desde CHA consideramos que debería procederse a la **elaboración de nuevos planes de cuenca y subcuenca con parámetros de sostenibilidad ambiental y reequilibrio territorial**. Las circunstancias actuales obligan a realizar un estudio global y completo de la situación de dichos ríos, sus cauces y riberas y la planificación, hidráulica y territorial, de su aprovechamiento.

5) El Proyecto de Ley del Pirineo responde a un modelo urbanístico más preocupado de la construcción de nuevas urbanizaciones inconexas y totalmente diferenciadas de los pueblos

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

existentes que de la recuperación, desarrollo y consolidación de las edificaciones existentes. Consideramos que, como regla general, **las nuevas actuaciones urbanísticas en este ámbito deben pasar por un desarrollo coherente y sostenible de las poblaciones tradicionales más que por las actuaciones indiscriminadas ex novo.** Por este motivo no podemos compartir la redacción del artículo 49º (modelos de crecimiento) que prevé espacios vacantes de edificación entre los núcleos tradicionales y las nuevas urbanizaciones. Así mismo es conveniente **ajustar las nuevas construcciones a las características tipológicas de la zona, así como impulsar la arquitectura bioclimática** adaptada al paisaje montañoso, lo que puede conllevar un incremento del coste edificatorio, que haría necesario habilitar ayudas específicas que compensen esta circunstancia, ya que si no se convertiría en una carga excesiva para los propietarios; priorizando la vivienda habitual y permanente.

6) El artículo 54º del proyecto aborda la problemática de la vivienda desde una perspectiva totalmente sesgada e incompleta, ya que se limita a equiparar los módulos de vivienda de promoción pública a los de las capitales de provincia. Esto supone ignorar por parte del legislador un problema complejo que no se puede abordar desde soluciones simplistas. La vivienda de promoción pública permite afrontar cuestiones concretas y no puede ser la única solución a la falta de vivienda en una población determinada. La solución debe pasar por **políticas activas de suelo y vivienda por parte de las diferentes administraciones, la constitución de patrimonios públicos de suelo, la promoción pública y privada de viviendas protegidas y, muy especialmente, el fomento de la rehabilitación de viviendas.**

7) En relación con las medidas de rehabilitación, consideramos que si bien es importante recuperar los pueblos abandonados resulta más urgente actuar sobre los pueblos habitados en los que la falta de inversiones de todo tipo conduce a un paulatino deterioro en todos los aspectos de la calidad de vida. En este sentido es necesario establecer con carácter prioritario **programas específicos dotados presupuestariamente para la rehabilitación de cascos antiguos y de viviendas habituales, especialmente las de tipología tradicional.**

8) El artículo 55º del proyecto de ley reduce los módulos de reserva de los Planes Parciales previstos en la Ley Urbanística a la mitad. La exposición de motivos del proyecto justifica esta medida en que “ello puede favorecer la provisión de un suelo más asequible económicamente sin que ello signifique una merma en la calidad de la urbanización dadas las

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

naturales características de estos Municipios”. Sin embargo, consideramos que **los estándares urbanísticos establecidos con carácter general en la Ley Urbanística deben ser respetados sin mermas para todos los Municipios**, y que una rebaja de los mismos no incidirá en un menor precio del suelo e indirectamente en una disminución del precio de la vivienda.

9) La redacción del artículo 57 del proyecto de ley (**Proyectos Supramunicipales**) supone también una variación sustancial de la previsión de la Ley Urbanística en esta cuestión. El referido artículo especifica una serie de actuaciones que tendrán, en todo caso, carácter supramunicipal, independientemente de que alcancen las determinaciones mínimas de la LUAR (más de 3 Has. de terreno o más de 5.000 m² construidos). Sin embargo consideramos que no existen razones que justifiquen esta exclusión del régimen general (especialmente en lo referido a centros comerciales, centros de esquí, campos de golf, parques temáticos) ya que **la previsión del Proyecto de Ley del Pirineo supone una merma de la autonomía municipal, dado que en todos estos casos ya no sería competente para la aprobación del proyecto el Ayuntamiento respectivo, sino el Gobierno de Aragón.**

10) El proyecto de Ley del Pirineo hace referencia a lo largo de su articulado, y en particular en el artículo 96, a una serie de subprogramas. Si bien ya hemos manifestado nuestro rechazo al modelo que plantea el proyecto por oponerse al ya existente en Aragón, entendemos que las actuaciones recogidas en este artículo (apoyo a la artesanía, recuperación de espacios degradados, etc) son perfectamente coherentes, pero es necesario **incorporar otras muchas medidas, incluso con carácter preferente, como son las de carácter demográfico, la valoración de los recursos endógenos, la rehabilitación de la vivienda habitual, la recuperación de los cascos antiguos, etc.**

11) Uno de los conceptos específicos que introduce el proyecto de ley es el de “Municipios Turísticos y Municipios de Turismo Rural”, referidos a aspectos urbanísticos y turísticos. Consideramos que la regulación que se propone es extremadamente confusa y discriminatoria con otros municipios. Si el objeto es favorecer el desarrollo de unas poblaciones no se entiende por que no se fomenta también aquellos municipios de menor población que por sus propias características están más necesitados de apoyo externo. **Si el objeto de la declaración de municipio turístico es “incorporar criterios de calidad a la gestión” no entendemos como**

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

este no es un principio inspirador de la regulación de todo Aragón y no solo de unas poblaciones determinadas.

12) Ya hemos hecho referencia en un apartado específico a la total ausencia de previsiones presupuestarias para la consecución de los objetivos de la norma; tanto el artículo 100 del proyecto (fondos de ecodesarrollo), como la Disposición Adicional Undécima (impuestos ecológicos) dejan patente la total indefinición, falta de compromisos y ausencia de plazos en el establecimiento de partidas presupuestarias propias. Por todo ello consideramos conveniente el **estudio del establecimiento de un impuesto de finalidad ecológica** cuya recaudación se vinculará a la consecución de los objetivos establecidos en la Ley de la Montaña y la **dotación de partidas específicas con este mismo fin en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

D) PROPUESTA DE MODELO DE CHA.

Ya hemos señalado nuestra oposición a las que consideramos son las tres decisiones básicas del proyecto de ley: ámbito territorial limitado al Pirineo, modelo de ordenación del territorio y supeditación a la candidatura olímpica de Jaca. **Esto no significa que renunciemos a establecer una normativa propia para la montaña o para el Pirineo,** sino que consideramos imposible de todo punto presentar enmiendas concretas a un proyecto con el que no podemos estar de acuerdo por responder a un modelo viciado en su origen; enmendar el proyecto de ley es asumir el modelo al que responde.

Por todo lo expuesto proponemos un modelo de regulación basado en los siguientes principios:

- 1.- **Elaboración de una Ley de la Montaña de Aragón** cuyo ámbito de aplicación no se reduzca al Pirineo, sino que venga determinado por características generalizables que permitan su aplicación a cualquier territorio de Aragón que posea las mismas.
- 2.- Esta ley debe **regular exclusivamente aquellas cuestiones comunes a las zonas de montaña que requieran de soluciones comunes:** modelo de conservación de la naturaleza, uso del medio natural, agricultura, ganadería, artesanía, etc.

Documentos CHA. Nº 10. Septiembre 2002
Análisis y valoración sobre el proyecto de Ley del Pirineo

3.- Por el contrario la Ley de la Montaña de Aragón **no debe regular otras cuestiones** que sí están recogidas en el proyecto de ley, pero **que afectan al conjunto de la Comunidad Autónoma y que ya están reguladas o deben ser objeto de una regulación específica para todo Aragón**. En estos casos vendrían comprendidos el urbanismo, planes de cuenca y subcuenca (obras hidráulicas, usos del agua, etc.), transporte por cable, turismo y deporte de aventura, caza y pesca, actividades de acampada y campamentos organizados por entidades sin ánimo de lucro, etc.

4.- De conformidad con lo establecido en la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio deberá **elaborarse con carácter prioritario una Directriz Parcial del Pirineo**, cuyo contenido mínimo deberá ajustarse a lo señalado en el artículo 26 y siguientes de la Ley 11/1992. Además de esta directriz se formularán aquellas otras necesarias para las zonas cuyas condiciones así lo aconsejen, como puede ser, por ejemplo, una **Directriz Parcial del Sistema Ibérico**.

5.- Elaboración de **Programas Específicos de Gestión o Actuación dotados presupuestariamente** con partidas suficientes.

6- En cualquier caso, tanto la Ley de la Montaña de Aragón, como **las Directrices Parciales que se elaboren deberán recoger las siguientes actuaciones:**

- a) Estudio económico de viabilidad de las medidas que vayan a ser ejecutadas.
- b) Dotación presupuestaria para la ejecución de estas medidas.
- c) Incorporación de políticas activas de fomento del empleo, la industria, agricultura, artesanía, etc.
- d) Enumeración de proyectos motores para el desarrollo socioeconómico.
- e) Políticas específicas de fomento de la rehabilitación y recuperación de los núcleos tradicionales.
- f) Ejecución de políticas demográficas que propicien el incremento de la población y su ordenado asentamiento en el territorio.
- g) Mantenimiento y mejora de las dotaciones y servicios comunitarios en las zonas de bajas densidades de población.