

**Consulta Pública previa para elaborar la Directriz Especial de Ordenación Territorial de
Protección del Paisaje en Aragón**

El Convenio Europeo del Paisaje firmado por España en Florencia el año 2000 y ratificado en 2007 (BOE nº 31 de 5/2/2008) compromete a las partes (Artículo 5) a:

- a) 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;
- b) definir y aplicar en materia de paisajes políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje mediante la adopción de medidas específicas
- c) establecer procedimientos para la participación pública, así como para participación de las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en la anterior letra b);
- d) 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.

Entre las medidas específicas que recoge el Convenio, cada Parte se compromete a definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, previa consulta al público, así como a establecer instrumentos de intervención destinados a la protección, gestión y/u ordenación del paisaje.

Aunque el Convenio no especifica cuáles son las administraciones que dentro del ordenamiento jurídico de cada país deben ser las competentes para aplicarlo, en el caso español, teniendo en cuenta que tampoco existe una norma jurídica de referencia para determinar cuál es el marco competencial en el que debe encuadrarse el paisaje, han sido principalmente las comunidades autónomas, y en concreto desde

Antecedentes de la norma



la competencia de ordenación del territorio, las que han ido asumiendo la responsabilidad de llevar a cabo el cumplimiento del Convenio Europeo del Paisaje.

El artículo 71.8 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.

El propio Estatuto de Autonomía, en su apartado 22, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia, también exclusiva, para dictar normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje, que incluye la planificación de la prevención y eliminación de las distintas fuentes de contaminación, así como el desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático.

Estos principios, que deben regir el desarrollo de la competencia, se traducen en el del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, (en adelante TRLOTA), entre otros, en el objetivo regulado en su artículo 2 consistente en promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico”.

Y para conseguir este objetivo, la misma norma relaciona varias estrategias, entre las que destaca la señalada en su artículo 3, que es la primera referencia explícita al paisaje en la normativa de ordenación territorial:

“La política aragonesa de ordenación del territorio debe desarrollarse conforme a las siguientes estrategias:

.....

c) Tutela ambiental, por medio de la protección activa del medio natural y del patrimonio cultural, con particular atención a



la gestión de los recursos hídricos y del paisaje, y la evaluación de los riesgos naturales e inducidos.”

Además, esta misma ley incluye un título específico – el Título VI – dedicado a los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje. En su articulado, los paisajes de Aragón quedan reconocidos jurídicamente como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural, y como fundamento de su identidad (Artículo 68) y prevé que la política autonómica en materia de paisaje comprenderá la formulación por parte del Gobierno de Aragón, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, de los principios generales, las estrategias y las directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes (Artículo 69).

Por su parte, en su desarrollo, la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, aprobada por el Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, (en adelante EOTA), recoge el modelo territorial de Aragón en forma de objetivos y estrategias sobre cada uno de los ejes sobre los que debe de pivotar el desarrollo territorial de Aragón; y, entre otras, obliga al Gobierno de Aragón a formular, mediante la elaboración de una Directriz especial de protección, ordenación y gestión del paisaje, una política específica sobre el paisaje aragonés, derivada de la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje (consignada como 5.1.N.1). Por su parte, la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación aprobada mediante Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón define el eje 6. 2B6 dedicado a la protección, gestión y ordenación del paisaje aragonés con el siguiente contenido: fomentar la protección, gestión y ordenación de los paisajes, desde una posición compatible con la actividad económica y las demandas sociales expresadas por sus habitantes, y destacando su papel como factor de calidad de vida en todo el territorio, y como integrante de la identidad cultural.



En virtud de todo lo anterior, el Gobierno de Aragón, a propuesta de la Comisión Delegada de Política Territorial, en la reunión celebrada el 26 de octubre de 2021 acordó iniciar los trámites para elaborar la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Paisaje en Aragón con el objetivo de preservar y poner en valor los paisajes dentro de las políticas económicas y de desarrollo socioeconómico.

De conformidad con artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas y 47 de la, entonces vigente, Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la redacción dada por la Ley 4/2021, de 29 de junio, una vez aprobada la orden de inicio por la persona titular del departamento competente en la materia, y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento, se abrió un período de consulta pública para recabar la opinión de las personas y organizaciones que puedan verse afectadas por la futura norma.

Así, la entonces Dirección General de Ordenación del Territorio remitió un cuestionario con el que dar inicio a la consulta pública previa para elaborar la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Paisaje en Aragón, a través del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón. En ese portal estuvo publicado desde el 12 de noviembre hasta el 11 de diciembre de 2021, periodo en el que se recibieron varias aportaciones, según certificó la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social, del entonces Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, en fecha 14 de diciembre de 2021.

Sin embargo, no habiéndose realizado más trámites dentro del procedimiento, el 23 de septiembre de 2025 se declara la caducidad del expediente tramitado por la Dirección General de Ordenación del Territorio para la elaboración de la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Paisaje en Aragón.

No obstante, las situaciones y motivos que justificaron el impulso de esta norma se mantienen en la actualidad. El paisaje constituye uno de los factores de desarrollo territorial contemplados en la EOTA y, al igual que el resto de factores,



	<p>experimenta una continua transformación. Dicha transformación puede suceder tanto por procesos naturales como por la interacción con actividades antrópicas, lo que en ocasiones conlleva una disminución de los valores paisajísticos y, por lo tanto, una pérdida de la calidad de vida de la población local y sus expectativas de desarrollo.</p> <p>Precisamente, el objetivo de la ordenación del territorio es conseguir un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, resultado del compromiso entre todos los factores que intervienen en el desarrollo, no solo para asegurar dicho balance positivo, sino también para cumplir con los condicionantes de equilibrio y sostenibilidad.</p> <p>Es preciso señalar que el TRLOTA dedica un capítulo de su título VI a la regulación de los Mapas de Paisaje. El Gobierno de Aragón ha concluido en los últimos años los Mapas Comarcales de Paisaje, disponiendo de estos documentos para cada una de las 33 comarcas aragonesas. Se ha procedido posteriormente a realizar un ejercicio de síntesis para transformar unas propuestas pensadas a escala comarcal en propuestas al nivel de la Comunidad Autónoma. En concreto, los documentos contenidos en los mapas denominados “Objetivos de calidad paisajística” y “Propuestas de protección, gestión y ordenación de los paisajes”, constituirán el núcleo de la Directriz que se propone redactar.</p>
Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma	Desde hace tiempo, ha habido intervenciones territoriales que han producido transformaciones importantes del paisaje: la implantación de regadíos, concentraciones parcelarias, repoblaciones forestales, embalses, infraestructuras de transporte (viarias y ferroviarias), explotación de recursos mineros, crecimientos urbanísticos, instalaciones de producción eléctrica, plataformas logísticas e industriales, ...; pero solo han sido las normativas urbanística y ambiental las que, en cierto modo, han tratado de modular las afecciones que han alterado el paisaje. Esto es porque, paralelamente, no se ha desarrollado en nuestra Comunidad Autónoma ningún tipo de instrumento



normativo específico en materia de paisaje, como está previsto en el Convenio Europeo del Paisaje suscrito por España.

Estas actuaciones territoriales se siguen produciendo con mayor o menor intensidad, identificándose desde hace unos años una importante irrupción de las afecciones territoriales derivadas de la implantación de las energías renovables, tanto en su variante eólica como fotovoltaica, y sus líneas de evacuación.

Por otra parte, sin entrar en las consideraciones que tiene el paisaje como bien inmaterial y de identificación de los habitantes con su territorio, hay que tener en cuenta que la actividad turística en Aragón tiene una dependencia evidente de la oferta de un paisaje de calidad. Según la información que proporciona el IAEST (datos provisionales para 2022) sobre los sectores económicos estratégicos, el turismo supone el 6,24% del Valor Añadido Bruto total y el 9,29% de los afiliados a la Seguridad Social. Por ello, mantener la calidad del paisaje, recurso básico de esta actividad, es una preocupación principal que motiva la aprobación de un instrumento adecuado, como es la Directriz Especial de Protección del Paisaje en Aragón.

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 afección asumibles y metodologías para analizar el impacto paisajístico de las actuaciones territoriales.

Así mismo, la Directriz del Paisaje de 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 para cualquier tipo de paisaje, 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.

Con objeto de mejorar la transparencia y la participación pública, se impulsa un canal de participación permanente entre la sociedad y las administraciones aragonesas en materia de paisaje, mediante la creación de un Observatorio que oriente y



	guíe las políticas sobre el paisaje, analice y evalúe la aplicación de la Directriz Especial, y contribuya a mejorar el conocimiento y la sensibilización de los ciudadanos con el paisaje aragonés.
Necesidad y oportunidad de su aprobación	Es preciso no demorar por más tiempo el poder disponer de un instrumento (Directriz Especial de Ordenación Territorial) para conservar la calidad de los paisajes aragoneses, a través de las acciones contenidas en el Convenio Europeo del Paisaje: proteger, gestionar y ordenar el paisaje.
Objetivos de la norma	<p>La previsible e importante transformación del paisaje de Aragón a corto plazo, así como la creciente importancia de este elemento territorial como recurso económico, sin olvidar su básica e intangible función de constituir la referencia patrimonial e identitaria para los habitantes de un territorio, justifican la necesidad de establecer los objetivos de la Comunidad Autónoma en materia de paisaje, así como de diseñar el conjunto de estrategias para conseguirlos y, si se considera procedente, aprobar las normas necesarias para cumplir con lo estipulado en el Convenio Europeo del Paisaje, principal referencia a seguir en esta materia.</p> <p>La formalización de los compromisos adquiridos por este Convenio se evidencia en el TRLOTA en lo referente al reconocimiento jurídico del paisaje. La Directriz Especial pretende desarrollar el resto de compromisos, que son:</p> <ul style="list-style-type: none">– 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;– 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.



Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias

No existen alternativas no regulatorias, consideración que se justifica tanto en la amplia demanda social de una norma que desarrolle un marco legal para la protección del paisaje, como en las numerosas iniciativas parlamentarias, de todo signo político, impulsadas en el mismo sentido por los representantes de los ciudadanos en las Cortes de Aragón.

Por otra parte, el cumplimiento del contenido del Convenio Europeo del Paisaje puede dar lugar a una normativa con rango de ley en materia de paisaje, como así se ha hecho en otras comunidades autónomas (Cataluña, Galicia, Comunitat Valenciana, La Rioja más recientemente, ...). En el contexto aragonés, el paisaje se articula en el Título VI del TRLOTA, cobrando naturaleza jurídica en virtud de su artículo 68. Por otra parte, el artículo 69 prevé que la política autonómica en materia de paisaje comprenderá la formulación de los principios generales, las estrategias y las directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación de los paisajes.

Se considera que el Título VI del TRLOTA, junto con el contenido de la EOTA, constituyen una base suficiente para el desarrollo de la Directriz Especial. Este instrumento se muestra como el idóneo porque, además de alcanzar determinaciones con un mayor grado de concreción que el que pueda quedar reflejado en una ley, establece un marco jurídico que engloba el diagnóstico de la situación, los objetivos territoriales a alcanzar, las estrategias a adoptar y los indicadores para el seguimiento.