

## **DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCION DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE LA MEMORIA RESUMEN Y ANÁLISIS PRELIMINAR DE INCIDENCIA AMBIENTAL DE LA “ESTRATEGIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ARAGÓN” (EOTA)**

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2013, y conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, acordó emitir el siguiente

### **DICTAMEN**

---

#### **ANTECEDENTES**

Con fecha 29/10/2013 el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental remite a la Secretaría del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón la Memoria resumen y el documento de Análisis Preliminar de Incidencia Ambiental de la “Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA)”, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 7/2006, de 22 de junio de protección ambiental de Aragón, con el fin de elaborar el documento de Referencia sobre este plan dentro del trámite de consultas al que se refiere el artículo 15.3 de la indicada Ley.

El presente Plan se encuentra dentro de los supuestos de evaluación ambiental obligatoria previsto en el artículo 11 de la citada Ley, solicitándose al CPNA informe preceptivo que aporte sugerencias sobre la amplitud y grado de especificación de la información, contenido y nivel de detalle que debiera contener el Plan.

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 de Aragón, celebrada el día 28 de noviembre de 2013, se acuerda:

Emitir el siguiente dictamen sobre la Memoria resumen y el documento de Análisis Preliminar de incidencia Ambiental de la “Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA).

### **Consideración general**

Este Consejo valora positivamente el desarrollo de una estrategia de ordenación territorial en la que el medio ambiente impregne de forma horizontal y efectiva la ordenación del resto de las materias y sectores de actividad. Entendemos que el respeto al medio ambiente debe ser uno de los pilares (fundamentales) que orienten y desarrollen la mejora de la calidad de vida. Por todo ello, el desarrollo socioeconómico, la mejora de servicios, infraestructuras y equipamientos, el desarrollo energético, etc., deben integrar los principios de compatibilidad ambiental 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.

Se entiende, por tanto, que la articulación del territorio deberá integrar la legislación medioambiental de alcance comunitario, estatal y autonómico, máxime cuando se trata de leyes de carácter prevalente.

Por otro lado 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.

### **Esquema de la Memoria resumen de la EOTA:**

**1. La Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA):** Se define como el instrumento de planeamiento que tiene por finalidad determinar el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de la Comunidad Autónoma de Aragón, las estrategias para alcanzarlo y los indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial, con objeto de orientar las actuaciones sectoriales, de acuerdo con los objetivos y estrategias contenidos en el título preliminar de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (en adelante LOTA).

Documentos de la EOTA:

- Memoria
- Documento del modelo territorial: modelo de ordenación, estrategias para alcanzar el modelo, indicadores e índices
- Normas
- Documento resumen

#### Componentes de la EOTA:

- La población
- El medio natural
- El sistema de asentamientos
- La vivienda
- Las actividades económicas
- Las infraestructuras
- Los servicios públicos y los equipamientos
- El patrimonio cultural y ambiental
- El paisaje
- El régimen urbanístico del suelo
- La organización político-administrativa
- El contexto territorial
- La movilidad

Tras la EOTA se redactará el Programa de Gestión Territorial de Aragón, entendido como el conjunto de las acciones públicas orientadas a compensar las disfunciones territoriales existentes.

## **2. Calidad de vida y desarrollo territorial**

### **Factores del desarrollo territorial (calidad de vida)**

- Actividad económica
- Alojamiento
- Equipamientos y servicios
- Movilidad y accesibilidad
- Escenario vital y patrimonio territorial

### **Condicionantes del desarrollo territorial**

- Condicionantes relativos a los principios de la ordenación territorial
  - Sostenibilidad

- Cohesión territorial y equilibrio demográfico
- Condicionantes relativos a los recursos
  - Recursos y condicionantes naturales
  - Recursos y condicionantes del medio transformado (infraestructuras)
  - Recursos humanos
- Condicionantes relativos a la estructura territorial
  - Sistema de asentamientos
  - Espacios funcionales y homogéneos
- Otros condicionantes
  - Gobernanza: Organización político-administrativa y régimen jurídico del suelo
  - Riesgos naturales e inducidos
  - Contexto territorial

### 3. Ejes del desarrollo territorial equilibrado y sostenible

Del análisis y diagnóstico de los ejes nacen los objetivos generales que se desarrollan, a su vez, en objetivos específicos:

Ejes  $\implies$  Objetivos generales  $\implies$  Objetivos específicos

Ejes de desarrollo territorial:

- Población
- Actividades económicas
- Alojamiento
- Equipamientos y servicios
- Movilidad y accesibilidad
- Escenario vital y patrimonio territorial
- Sostenibilidad
- Cohesión territorial y equilibrio demográfico
- Gobernanza (Organización Político-Administrativa y Régimen Jurídico del Territorio)
- Recursos y condicionantes naturales
- Recursos y condicionantes del medio transformado (Infraestructuras)
- Sistema de asentamientos
- Espacios homogéneos y funcionales
- Riesgos naturales o inducidos
- Contexto territorial

El documento hace un diagnóstico de cada uno de los ejes de desarrollo, mezclando debilidades y fortalezas.

### **Consideraciones previas**

La presente herramienta desarrolla parcialmente la Ley 4/2009 de Ordenación Territorial de Aragón, estableciendo las bases para plantear un modelo de ordenación territorial que deja para posteriores documentos -como el Programa de Gestión Territorial de Aragón- la concreción de medidas y acciones específicas para desarrollar ese modelo genérico.

El documento plantea unos objetivos ambiciosos, pues la memoria resumen establece en el punto 1.1 que la EOTA “tiene por finalidad determinar el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de la Comunidad Autónoma de Aragón”, incluyendo “las estrategias para alcanzarlo”. Tales estrategias no están formuladas en la documentación remitida, ya que las mismas se presentarán en un documento posterior que permitirá evaluar el alcance real de la EOTA.

Este Consejo entiende que se trata, por tanto, de un documento de base que pretende identificar aquellos aspectos que conforman la realidad territorial de Aragón y sobre los que deberá incidir la EOTA, una vez que ésta se desarrolle como tal.

En todo caso se valora positivamente, la voluntad de la EOTA de incorporar criterios ambientales en términos generales, cuestión que se incorpora en el documento en los siguientes objetivos:

*6. Garantizar la prestación de bienes y servicios que la sociedad demanda, incorporando criterios de compatibilidad ambiental a todas las actuaciones que promuevan el desarrollo territorial” (Apartado 3.2.2.2 Objetivos de la EOTA en relación con los condicionantes del desarrollo territorial – Sostenibilidad).*

*7. Gestionar los recursos hídricos teniendo en cuenta los principios de racionalidad y sostenibilidad ambiental, procurando la adecuación entre la oferta y la demanda, la mejora de la eficiencia y la preservación de la calidad del recurso (Bases de la Política del Agua en Aragón) y garantizar la compatibilidad de las propuestas de actuación para el desarrollo*

*territorial con los planes hidrológicos de cuenca, incorporando los análisis específicos de las afecciones a los recursos hídricos (necesidades, consumos, incidencia en la calidad, etc.)*

*8. Garantizar la compatibilidad ambiental de las demandas energéticas que conllevan las propuestas de actuación para el desarrollo territorial, incorporando progresivamente los conceptos de eficiencia, origen renovable y autosuficiencia.*

*9. Garantizar la compatibilidad de las propuestas de desarrollo territorial que se realicen con las condiciones del medio físico, al menos con el relieve, el suelo y los recursos naturales no renovables.*

*12. Avanzar en la cohesión territorial, compatibilidad ambiental, viabilidad económica y mejora de la cohesión social, de las actuaciones de desarrollo territorial aragonés, estableciendo un sistema de indicadores de valoración de la sostenibilidad y el equilibrio territorial que permita adoptar medidas correctoras, en su caso.*

*18. Promover la implantación de infraestructuras, incluyendo el suelo productivo, que potencien el desarrollo territorial y que sean compatibles ambientalmente, incluyendo los efectos sobre los recursos hídricos y energéticos, viables económicamente y que favorezcan la cohesión social.*

*20. Promover el mejor conocimiento de los riesgos naturales e inducidos existentes en el territorio y limitar sus efectos sobre las personas y los bienes mediante la adopción de medidas adecuadas.*

Para ello la EOTA propone una serie de mejoras en distintos ámbitos, incluido el ambiental. No obstante, cabe señalar que la voluntad de mejora de la calidad de vida que puede ser, en general, un objetivo aplicable a cualquier territorio, debe para Aragón concretarse en acciones, medidas adecuadas al territorio.

Sin perjuicio de la evaluación que este Consejo realice en un futuro respecto al la EOTA y posteriormente al Programa de Gestión Territorial de Aragón, en el que se concretará el alcance real de los efectos de la EOTA sobre el territorio aragonés, se establecen una serie de recomendaciones de carácter general:

## Recomendaciones genéricas para el posterior desarrollo de la EOTA:

### 1. Sobre los ejes de desarrollo

Respecto al eje población convendrá evaluar los problemas ambientales de la población y el sistema de asentamientos, por ejemplo respecto a cuestiones como calidad del aire, contaminación acústica, visual, aguas, residuos, etc.

En cuanto al eje actividades económicas convendría analizar, además de lo expuesto en el eje correspondiente (pag. 16 y 17), otras cuestiones como la aptitud ambiental del territorio para albergar actividades económicas y los efectos ambientales sobre la población y el medio ambiente.

Dentro del eje recursos y condicionantes naturales, se deberá desarrollar el análisis de otros recursos ligados al medio ambiente, también por su valor intrínseco en términos de biodiversidad o geodiversidad, reservorio genético, captación de CO<sub>2</sub>, regulador hídrico, control de la erosión de los suelos, etc.

Asimismo se recomienda corregir, ya en esta fase inicial, el planteamiento que se hace en la página 36, donde los condicionantes “suelo” y “clima” se vinculan exclusivamente a la producción agraria. Del mismo modo, habrá que aclarar las categorías establecidas para que sean coherentes, pues el “suelo” aparece duplicado; primero como subcategoría del medio físico (Pág. 36) y después como categoría individual diferenciada (Pág. 37).

La cuestión del clima requiere una reflexión adicional. A lo largo de los documentos presentados se insiste en el objetivo 6 de la EOTA: “*Garantizar la prestación de bienes y servicios que la sociedad demanda, incorporando criterios de compatibilidad ambiental a todas las actuaciones que promuevan el desarrollo territorial, en particular los efectos sobre el cambio climático, la biodiversidad y la contaminación*”; sin embargo, hay pocas alusiones al aspecto inverso. Es decir, al efecto del cambio climático sobre las actividades y proyectos que ha de conformar la EOTA. Si nos atenemos a los escenarios previstos por las agencias meteorológicas (AEMet) será preciso implementar estrategias adaptativas en los términos que correspondan. De hecho, la única referencia en este sentido se encuentra en la página

40, en la que se afirma que “*el cambio climático puede modificar la cuantía de los recursos disponibles y la capacidad de almacenamiento (regulación) en forma de nieve*”, aseveración que debe ser revisada, ya que su expresión correcta debería ser que “*el cambio climático está provocando la disminución de la cuantía de los recursos disponibles y la capacidad de almacenamiento (regulación) en forma de nieve*”, por cuanto es un aspecto que ya está documentado y cuantificado en diversos estudios científicos.

En este sentido, se recomienda que cuando se aborden las diferentes actuaciones en la EOTA éstas sean coherentes con los escenarios de cambio climático, como por ejemplo pudiera ser el caso de promover pistas de esquí.

## 2. Otras consideraciones

- ↵ Para exponer las ventajas y desventajas del medio físico, socioeconómico, demográfico, se recomienda utilizar matrices DAFO, que permitan organizar la información y hacerla más fácilmente legible. Además, se pueden utilizar otras herramientas para una visión más sistemática de un diagnóstico (árbol de problemas, etc.).
- ↵ En cualquier caso se puede recomendar que las acciones que se propongan en la EOTA y en el futuro Programa de Gestión Territorial de Aragón incorporen de forma horizontal los criterios ambientales en cada acción o, al menos, en aquellas acciones que tengan implicaciones ambientales.
- ↵ Cabe recomendar también que, cuando en las fases posteriores a la EOTA se desarrollen las acciones específicas que den cumplimiento a los objetivos generales y específicos, se incorpore un análisis mediante SIG de todas las variables ambientales, económicas, poblacionales, etc., lo que permitiría analizar la aptitud territorial para asentar usos, actividades, población, etc. Las variables ambientales deberían una de las bases sobre las que se sustente la organización territorial de la Comunidad y mediante análisis multivariados, por ejemplo, se podrían espacializar los resultados en mapas temáticos que permitirían localizar las zonas aptas según usos y sectores de actividad (primario, secundario, terciario), las comunicaciones, el poblamiento, los valores ambientales, los riesgos ambientales, los recursos naturales, el agua, los problemas de contaminación, la saturación, los residuos, etc.



- ↳ Por último, este Consejo entiende que la EOTA deberá integrar en su planificación el resto de herramientas y planes del Gobierno de Aragón vigentes, por ejemplo el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón, el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración, la Estrategia de Cambio Climático, etc.


Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza, a 19 de diciembre de 2013, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, CERTIFICO:

VºBº:  
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO



Fdo.: Juan de la Riva Fernández

EL SECRETARIO DEL CONSEJO



Fdo.: Francho Beltrán Audera