

UNA LECTURA GEOGRÁFICA DE LAS BASES LEGALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PAISAJES. EL MARCO GENERAL DE ESPAÑA Y EL PARTICULAR DE ARAGÓN

Luis Cancer Pomar

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio
Universidad de Zaragoza

RESUMEN

En este artículo se analiza, desde una visión geográfica, el marco legal español y aragonés aplicable a la protección de los paisajes. Se llega a la conclusión de que presenta abundantes carencias, por lo que se proponen determinadas modificaciones.

Palabras clave: paisaje, protección medioambiental, legislación española, legislación aragonesa.

ABSTRACT

A GEOGRAPHIC READING OF THE LEGAL BASIS FOR LANDSCAPE PROTECTION. THE REGULATION OF SPAIN AND, IN PARTICULAR, OF ARAGON.

This article analyzes, with a geographic perspective, the legal framework in Spain and in Aragon to apply to landscape protection. We come to the conclusion that the protection presents many deficiencies, so we propose some modifications.

Key words: landscape, environmental protection, spanish legislation, legislation in Aragon.

INTRODUCCIÓN

Las propuestas de protección del medio ambiente en general y de los paisajes en particular, emanadas de los estudios de ordenación territorial y de planificación física (Planes Especiales, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, etc.), deberían considerar en todos los casos la legislación general y específica aplicable, si lo que se desea es que esas propuestas desciendan de la mera declaración de intenciones y puedan llevarse a la práctica, para lo cual es indispensable que se adapten a la legislación vigente. En este artículo se lleva a cabo un repaso a la legislación española y a la específica aragonesa relacionada con la protección de los paisajes. En determinados casos se considera oportuno criticar este corsé legislativo y se proponen determinadas modificaciones.

La protección de los paisajes no cuenta con normativa específica (a diferencia de lo que ocurre con, por ejemplo, la fauna, la flora o el agua). Pero sí que se hace referencia a ellos, de modo implícito o explícito, en determinadas leyes relativas a la protección de espacios naturales y a la conservación medioambiental, que son las que se van a utilizar como documentos base de este artículo.

MARCO GENERAL

La importancia que a los paisajes se otorga como un elemento medioambiental más que justifica la protección de ciertos espacios, queda puesta de manifiesto por la Ley española 4/1989, de 27 de marzo, de «Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres», que en su artículo 2.1.d indica que uno de sus principios inspiradores es «la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje», para lo cual se arbitrarán medidas para «proteger aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista cultural, educativo, estético, paisajístico y recreativo» (art. 10.1.b).

La propia Constitución Española (de 8 de diciembre de 1978) expresa su preocupación medioambiental en el artículo 45:

Art. 45.1. «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo».

Art. 45.2. «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Respecto a este artículo 45 hay que fijarse en dos aspectos importantes, tal como señala ÁLVAREZ BAQUERIZO (1990). El primero es su propia situación dentro de la Constitución, ya que pertenece al título primero, que trata de los deberes y derechos fundamentales de la persona, y dentro de él, al capítulo III, que se ocupa de los «principios rectores de la política social y económica». Esto quiere decir que se trata de un principio de gran importancia que debe ser tenido en cuenta a la hora de tratar cualquier materia relacionada con el medio ambiente.

El segundo aspecto desinfla en parte las expectativas creadas por el anterior, ya que con arreglo a lo que dispone la propia Constitución en su artículo 53.3, los principios constitucionales no podrán ser invocados directamente ante los tribunales, sino que deben serlo a

través de las leyes que los desarrollan. Y es en estas leyes relacionadas con el medio ambiente en donde aparecen importantes lagunas que, en ocasiones, dejan sin aplicación práctica aquellos principios.

Dentro del marco competencial derivado del Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 8/1982 de 10 de agosto) se indica, en su artículo 35.1.3º que, en concordancia con el artículo 148 de la Constitución Española, se atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, lo cual queda plasmado en la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón (art. 1.1). Esta Ley marca entre sus objetivos los siguientes:

Art. 2.c. «Promover una gestión eficaz de los recursos naturales que coordine las necesidades del desarrollo socioeconómico con las obligaciones de conservación y mejora del medio ambiente y de los lugares o construcciones de interés cultural o paisajístico».

Art. 2.e. «Identificar las áreas territoriales que, por su idoneidad actual o potencial para la explotación agrícola, forestal o ganadera, o por su riqueza paisajística, ecológica o cultural, deban ser objeto de especial protección y ser sometidas a gestión sectorial específica en desarrollo de la legislación agraria de protección del medio natural o del patrimonio cultural».

Entre las normas de gestión que deben contener las Directrices Generales de Ordenación Territorial se indica «la determinación de espacios, elementos naturales y bienes culturales que es preciso conservar y proteger en atención a factores ambientales, paisajísticos, ecológicos (...), pudiendo fijarse clasificaciones y calificaciones concretas de suelo en áreas determinadas y en distintos tipos de protección» (art. 17.d).

SOBRE PROTECCIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS NATURAL

La Ley española 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Sívestres, vino a sustituir a la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. Aún cuando la primera es la actualmente vigente, conviene revisar leyes anteriores que pueden ser aplicables en el momento presente.

En primer lugar hay que referirse a la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, por la consideración que hace de los sitios o parajes naturales. Esta Ley dispone, en su disposición transitoria nº 8, que «los parajes pintorescos a los que se refiere la disposición transitoria de la Ley 15/1975 de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, mientras no sean reclasificados conforme a su disposición final, conservarán la condición de Bienes de Interés Cultural». Por su parte, la Ley 4/1989, en su disposición adicional tercera expresa que «lo establecido en la presente Ley se entiende sin perjuicio de la aplicación directa de otras leyes estatales específicas reguladoras de determinados recursos naturales respecto de las que esta Ley se aplicará supletoriamente», lo cual puede afectar a la Ley 16/1985.

El artículo 20 de esta Ley determina la obligación para el municipio o municipios afectados por la declaración de Bienes de Interés Cultural de redactar un Plan Especial de Protección, con arreglo a lo previsto en la legislación urbanística, que tendrá prevalencia sobre otros planes. Lo cual está en relación con el artículo 22, que establece que «cualquier obra o remoción de terreno que se proyecte realizar (...) deberá ser autorizada por la

Administración competente para la protección de dichos bienes». Por otra parte, su artículo 11 expresa que el régimen de protección previsto para los bienes de interés cultural es aplicable provisionalmente a aquéllos que tengan incoado el oportuno expediente, en tanto éste se resuelve.

«Con lo dicho queda expuesta, en breves rasgos, la situación legal en que, a nuestro juicio, se encuentran los parajes pintorescos, declarados o incoados los oportunos expedientes, hasta tanto no se produzca su reclasificación, conforme a lo dispuesto en las leyes correspondientes de patrimonio histórico y espacios naturales. La conveniencia de llegar a acuerdos entre las administraciones implicadas, con ser evidente, está (...) plenamente justificada, si se tienen en cuenta las amenazas reales y potenciales que pesan sobre estos espacios (...)» (D.G.A., 1989).

La Ley 4/1989 permite extraer de su «exposición de motivos» varias consideraciones de interés. Una de las aportaciones de la nueva Ley es la voluntad de extender el régimen jurídico protector de los recursos naturales más allá de los meros espacios naturales protegidos, para lo cual se ha arbitrado la aparición de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales. Las disposiciones contenidas en estos P.O.R.N. «constituirán un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, condición indispensable si se quiere atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre».

La Ley quiere atender no sólo a la conservación y restauración, sino a la prevención de los espacios naturales, aplicable a zonas bien conservadas actualmente pero amenazadas por un potencial factor de perturbación.

Su título II se dedica al planeamiento de los recursos naturales, a través de los P.O.R.N., entre cuyos objetivos (art. 4.3) merece la pena destacarse la previsión de medidas limitantes de uso, el establecimiento de regímenes de protección precisos y la promoción de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos que lo precisen.

El título III, «de la protección de los espacios naturales», establece las siguientes categorías de protección: Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos (art. 12). Su declaración y gestión corresponden a las Comunidades Autónomas (art. 21.1), salvo en el caso de los denominados Parques Nacionales, en los que el Estado se reserva su gestión y asignación presupuestaria (art. 22.1). No obstante, según la interpretación de algunos juristas, esta atribución competencial estatal no está clara y es bastante discutible, tal como señala LÓPEZ RAMÓN (1993).

En el caso de Aragón, su Estatuto de Autonomía indica, en el artículo 35.10, que corresponde a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en «montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos, en el marco de la legislación básica del Estado». Por su parte, el artículo 36.2.c indica que corresponde a Aragón la ejecución de la legislación del Estado en materia de protección del medio ambiente (SÁNCHEZ MORÓN, 1992). En virtud de esta competencia, se han presentado en las Cortes de Aragón dos Proposiciones de Ley de Espacios Naturales Protegidos, ambos en 1993, aunque actualmente no se ha aprobado todavía ninguna ley al respecto.

Sí que se han aprobado una ley, dos decretos, una resolución y varias órdenes que inciden plenamente en la protección de espacios de interés natural:

— Ley 2/1990, de 21 de marzo, de declaración de Monumentos Naturales de los glaciares pirenaicos (B.O.A. nº 36, de 28 de marzo de 1990).

— Decreto 85/1990, de 5 de junio, de la Diputación General de Aragón, de medidas urgentes de protección urbanística en Aragón (B.O.A. nº 70, de 18 de junio de 1990).

— Decreto 14/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, sobre Protección Urbanística del territorio propuesto para la posible realización de los Juegos Olímpicos de Invierno en Jaca (Huesca) (B.O.A. nº 25, de 1 de marzo).

— La Diputación General de Aragón convoca anualmente ayudas, la última de las cuales corresponde a la Orden de 31 de mayo de 1993, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, regulando las subvenciones a Corporaciones Locales para la restauración del espacio natural afectado por actividades extractivas mineras anteriores al Real Decreto 2.994/1982, de 15 de octubre (B.O.A. nº 65, de 11 de junio).

La Ley 2/1990 tiene como objetivo, tal como aparece en su preámbulo, la conservación y protección de los glaciares pirenaicos, para destinarlos a finalidades educativas, científicas, recreativas y culturales. «Estos glaciares constituyen áreas de disfrute que deben preservarse de cualquier alteración humana, dejando libre su dinámica (...)». En el artículo 3 se prevé la elaboración de un Plan de Uso y Gestión, actualmente en fase de redacción. La categoría de protección elegida es la de Monumentos Naturales, una de las que establece la Ley española 4/1989.

El Decreto 85/1990 parte de la consideración de la necesidad de que «los nuevos usos del suelo no deterioren los elementos naturales ni el paisaje de Aragón». Entre sus pretensiones destacan las de «delimitar las áreas del territorio de Aragón en las que concurren altos valores medioambientales y del paisaje, que deben ser protegidos» y «establecer de manera inmediata un régimen de protección preventiva de esas áreas (...)».

En el artículo 4.1 se señala una de las principales aportaciones: fuera del suelo calificado como urbano, no podrá llevarse a cabo ninguna acción que modifique la realidad física del territorio sin autorización de la Diputación General de Aragón, a través de las Comisiones Provinciales de Urbanismo. El art. 4.2 indica que estas Comisiones podrán exigir que, con carácter previo a la autorización, se lleven a cabo estudios de evaluación de impacto ambiental según lo estipulado en el Real Decreto 1131/1988, salvo en el caso de determinadas transformaciones de poca magnitud, en las que se limiten a usos agrarios y en las de duración inferior a 10 días, tal como se señala en los art. 4.3 y 4.4. La preocupación por las afecciones al paisaje queda recogida en el art. 5.

En cuanto a las áreas objeto de especial protección dentro del territorio analizado en este estudio, se incluyen las siguientes:

— Con carácter genérico, los espacios situados a menos de 200 m. del cauce de los ríos y cursos de agua y embalses o lagos en todo el territorio (tal como queda recogido en la disposición transitoria del Decreto).

— Con carácter específico, se señalan varios espacios que ya fueron propuestos en un estudio previo de la Diputación General de Aragón (D.G.A., 1989). La cartografía y presentación de estas áreas —con alguna leve variación introducida por el Acuerdo de 28 de abril de 1992, de la Diputación General de Aragón, (B.O.A. nº 78, de 8 de julio de 1992) «por el que se aprueba el ajuste de delimitación inicial de las áreas de especial protección urbanística contenidas en el anejo al Decreto 85/1190, de 5 de junio»— ha sido objeto de una reciente publicación (D.G.A., 1992).

El Decreto 14/1991 incide en los postulados del Decreto 85/1990, pero refiriéndose al ámbito territorial de los municipios afectados por la posible celebración de los Juegos Olímpicos de Invierno en la Jacetania. Su finalidad es el control urbanístico y de usos del suelo: las actuaciones en este sentido «no deberán limitar las perspectivas de los conjuntos urbanos ni de los parajes pintorescos, debiendo integrarse en el paisaje en armonía con el medio circundante» (art. 3º.1). «Las solicitudes y proyectos deberán incluir un análisis técnico del impacto en su entorno (...)» (art. 3º.2).

La propia D.G.A. se reserva la realización de actuaciones tendentes a la protección y restauración medioambiental de este posible territorio olímpico, tal como se indica en el artículo 5º: «El Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes fomentará la redacción de aquellos planes especiales destinados a la reposición del paisaje afectado por obras anteriores, la rehabilitación de núcleos urbanos tradicionales (...), para la defensa de su patrimonio cultural, tradicional y paisajístico».

La Orden de 31 de mayo de 1993 indica en su artículo 1º que podrán solicitar subvención aquellos municipios afectados por actividades extractivas con anterioridad a 1982 y en donde no se procedió a la restauración del medio natural afectado, para poder aplicarla a la recuperación o rehabilitación del medio natural que ha soportado el impacto. El art. 3º considera de interés preferente las obras de rehabilitación situadas, entre otros lugares, en zonas de interés turístico y/o natural.

Comentario

Las categorías de protección contempladas en la Ley 4/1989 promueven de una manera directa, aunque a veces no se cite expresamente, la protección de los paisajes, por lo que se puede considerar como muy positiva. (La protección de cualquier ecosistema supone la protección de su imagen externa, es decir, del paisaje, entendido en su acepción de fenopaisaje o paisaje externo, utilizando la expresión de GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, 1981). Sin embargo, las críticas surgen a la hora de analizar su aplicación. Intereses de particulares o de las administraciones afectadas dificultan la declaración de espacios protegidos, generalmente por causas de rentabilidad económica. Por esta razón, la aplicación de esta ley resulta claramente insuficiente, sobre todo teniendo en cuenta la grave problemática ambiental detectada en muchos puntos del territorio español. La insuficiencia se constata al comprobar el todavía pequeño porcentaje de espacios sujetos a las cuatro modalidades de figuras protectoras de la Ley 4/1989 (o las establecidas por las Comunidades Autónomas que han legislado en la materia).

Los P.O.R.N. (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales), arbitrados por la misma ley, son instrumentos de planificación física útiles para la protección de cualquier paisaje bien conservado, independientemente de su grado de «naturalidad», al permitir la protección jurídica de espacios no incluidos en alguna de las categorías protectoras existentes. De esta manera se facilita, por ejemplo, la preservación de paisajes antropizados de gran valor ecogeográfico, como pueden ser los paisajes rurales tradicionales de España (dehesas, combinaciones de prados y masas arboladas, laderas abancaladas...).

Por lo que se refiere a Aragón, el Plan de Uso y Gestión de los glaciares pirenaicos debería ser generoso en lo referente a la delimitación de los espacios protegidos, abarcando tanto las masas de hielo como los circos glaciares en que éstas se insertan, hasta las

morrenas de la Pequeña Edad del Hielo, tal como proponen LAMPRE y CHUECA (1993) —propuesta asumida por la Comisión Científica del Consejo de Protección de los Glaciares del Pirineo Aragonés— y CÁNCER (1995 a). Desde un punto de vista geográfico, la protección de los escasos glaciares blancos existentes en el Pirineo oscense (CHUECA y LAMPRE, 1994), los únicos de España y los más meridionales de Europa Occidental, tiene una gran importancia, por ser elementos físicos de acusada singularidad y rareza, representativos de ecosistemas en rápida regresión (MARTÍNEZ DE PISON y ARENILLAS PARRA, 1988; CHUECA y LAMPRE, 1994).

El Decreto 85/1990 afecta exclusivamente al suelo no urbano, por lo que en el urbano y en el urbanizable las medidas de control son mucho menos restrictivas, con lo que eso puede acarrear respecto al, entre otros recursos, deterioro de los paisajes. No hay que olvidar que la protección paisajística no debe limitarse a las zonas calificadas habitualmente como «naturales» (poco alteradas por la acción humana), sino que debe comprender aquellos territorios más antropizados y más impactados negativamente, que frecuentemente coinciden con las grandes concentraciones urbanas y su entorno.

En este Decreto llama la atención que las evaluaciones de impacto ambiental no sean obligatorias, sino que sean las Comisiones de Urbanismo las que decidan respecto a su conveniencia. Además, se excluye expresamente de este procedimiento a las consideradas como obras menores (por ejemplo, obras lineales inferiores a 500 m. de longitud o movimientos de tierras inferiores a 2.000 m³). Establecer este tipo de excepciones puede resultar peligroso, ya que, por citar un caso muy repetido en las áreas montañosas y a modo de ejemplo, la excavación de una formación morrénica de interés se podría realizar sin someterse a la evaluación de impacto ambiental. Por lo tanto sería deseable que este procedimiento fuese de obligado cumplimiento en todos los casos.

El Decreto 14/1991 incide más en los cascos urbanos, pero se limita a exigir «análisis técnicos del impacto» de los proyectos, sin obligar al procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental, mucho más completo (tal como se explica en el siguiente apartado). Aunque se indica que la Administración Autonómica fomentará la rehabilitación de espacios degradados, no aparece ningún compromiso temporal al respecto, y puede ocurrir que estas intenciones sólo se lleven a efecto en el caso de que se lleguen a celebrar los Juegos Olímpicos.

Para conseguir una protección medioambiental y paisajística efectiva en Aragón es necesaria la aprobación de una ley de espacios naturales protegidos, que afectará a territorios muy concretos pero necesitados de una —en muchos casos— urgente protección que los preserve de agresiones actuales o futuras varias; además, las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón, actualmente en fase de proyecto, deberían sentar las bases de una protección efectiva en todo el territorio y no sólo, como determinadas leyes y decretos más parciales o más sectoriales promueven, de ciertos espacios de especial interés (CÁNCER, 1995 b).

SOBRE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Antes de analizar el marco legal aplicable, conviene precisar la diferencia existente entre dos conceptos que, con cierta frecuencia, se confunden: estudio de impacto ambiental

(Es.I.A.) y evaluación de impacto ambiental (Ev.I.A.). Un Es.I.A. es un conjunto de documentos técnicos cuyo objeto es determinar las alteraciones que un proyecto genera sobre el medio ambiente y plantear las medidas correctoras oportunas. La Ev.I.A. tiene un alcance más amplio, ya que consiste en un procedimiento administrativo que exige, además de la realización del Es.I.A., su sometimiento a información pública y su posterior aprobación por el órgano ambiental competente, que emite la Declaración de Impacto Ambiental (M.O.P.U., 1989; ÁLVAREZ BAQUERIZO, 1990).

Legislación europea

En todos los países miembros de la Unión Europea el marco legislativo que regula la Ev.I.A. se deriva de la Directiva Comunitaria 85/337/C.E.E., de 27 de junio de 1985 (D.O.C.E. nº L 175/40, de 5 de julio), «relativa a la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente», que permite un plazo de tres años para que cada país la adapte a sus peculiaridades (art. 12.1).

En sus «considerandos previos», la Directiva insiste en que la mejor política de medio ambiente consiste en evitar desde el principio la creación de contaminantes o daños, más que combatir posteriormente sus efectos, y que la autorización de proyectos con posibles repercusiones considerables sobre el medio ambiente sólo debería concederse después de una evaluación previa de sus efectos ambientales.

Los factores ambientales a estudiar son los siguientes (art. 3):

- El hombre, la fauna y la flora
- El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje
- La interacción entre estos factores
- Los bienes materiales y el patrimonio cultural

En el artículo 4 se hace referencia a dos clases de proyectos: a los sometidos obligatoriamente al procedimiento de Ev.I.A. en todos los países miembros de la C.E.E. y a los optativos. Aparecen detallados en los Anexos I y II de la Directiva, respectivamente.

En su artículo 13 se indica que «la presente Directiva no afectará a la facultad que tienen los Estados miembros de establecer normas más severas en lo que se refiere al campo de aplicación y al procedimiento en materia de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente».

Legislación española

La transposición al Derecho interno español de la Directiva 85/337/C.E.E. se concreta en el Real Decreto Ley 1302/1986, de 28 de junio (B.O.E. de 30 de junio de 1986). Tal como este R.D.L. señala, previamente a su aprobación la legislación española en materia de impacto ambiental era muy reducida y se limitaba a cuestiones de salud pública (Reglamento de Actividades Clasificadas, de 30 de noviembre de 1961), nuevas industrias contaminadoras y actividades extracivicas a cielo abierto (Orden del Ministerio de Industria de 18 de octubre de 1976) y concesiones que afectasen al dominio público hidráulico (Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985).

En su anexo se detallan las actividades que deben contar con Ev.I.A. obligatoria, 12 en total (las 9 obligadas por la Directiva 85/337, en su anexo I, más 3 de las optativas que

integran el anexo II). Estas 12 actividades —las tres últimas son las optativas— son las siguientes, expuestas de forma resumida:

1. Refinerías de petróleo bruto, instalaciones de gasificación y de licuefacción de carbón.
2. Centrales térmicas y otras instalaciones de combustión, centrales nucleares.
3. Instalaciones de almacenamiento o de eliminación de residuos radiactivos.
4. Plantas siderúrgicas integrales.
5. Instalaciones de extracción, tratamiento y transformación de amianto.
6. Instalaciones químicas integradas
7. Construcción de autopistas, autovías, líneas de ferrocarril de largo recorrido, aeropuertos.
8. Puertos comerciales, vías navegables y puertos de navegación interior, puertos deportivos.
9. Instalaciones de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos.
10. Grandes presas.
11. Primeras repoblaciones cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas.
12. Extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales.

El Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre (B.O.E. de 5 de octubre de 1988), «Reglamento para la ejecución del R.D.L. 1302/1986» desarrolla este último, por varias razones:

- Había que precisar mejor las 12 actividades sometidas a Ev.I.A.
- Era necesaria una mayor concreción del contenido del Es.I.A.
- Se incluye un apartado de Conceptos Técnicos para armonizar la terminología.
- Se explica con más detalle el sistema de participación e información pública.

Además de esta legislación general en materia de Ev.I.A., otras leyes específicas posteriores introducen nuevos casos de obligado sometimiento a este procedimiento.

— Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras (art. 9): «Los proyectos de autopistas y autovías que supongan un nuevo trazado, así como los de nuevas carreteras, deberán incluir la correspondiente evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la normativa aplicable a tal efecto». Esta Ley limita su ámbito a la red de carreteras de interés general del Estado.

— Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (disposición adicional segunda): «Se amplía la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental contenida en el anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, con la inclusión en la misma de las transformaciones de uso del suelo que impliquen la eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas».

Respecto a los aprovechamientos hidroeléctricos, de acusado impacto medioambiental y paisajístico en muchos casos, su situación en relación a la Ev.I.A. puede resultar confusa. La Ley de Aguas (Ley 29/85, de 2 de agosto), en su artículo 90 dice textualmente: «En la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y pudieran implicar riesgos para el medio ambiente, será preceptiva la presentación de una evaluación de sus efectos».

El Reglamento de Dominio Público Hidráulico (R.D. 849/1986, de 11 de abril —B.O.E. nº 103, de 30 de abril—), que desarrolla la Ley 29/85, obliga a la presentación de estudios de

evaluación de los efectos medioambientales causados por las concesiones de uso que, a juicio del Organismo de cuenca, se consideren susceptibles de contaminar o degradar el medio ambiente —artículos 236, 237, 238 y 239—.

Esta Ley y este Reglamento son anteriores a la legislación estatal sobre Ev.I.A. (R.D.L. 1302/1986 y R.D. 1131/1988), que cita a las grandes presas como infraestructuras de Ev.I.A. obligatorio, pero no a las minicentrales, por lo que la inclusión de los artículos citados se traduce en la exigencia por parte de las Confederaciones Hidrográficas, y cuando lo consideren oportuno, de la presentación de Es.I.A., pero no del procedimiento administrativo de Ev.I.A.

Legislación aragonesa

La Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón, realiza una declaración de intenciones en su art. 15.1: «Los instrumentos de ordenación del territorio deberán contener un análisis de los efectos que las actuaciones previstas hayan de producir, tanto en el medio económico y social como en el medio ambiente natural, encaminado a prever, valorar y adecuar la posible incidencia que aquéllas hayan de tener sobre un ámbito espacial determinado».

En materia de Ev.I.A. Aragón cuenta con el Decreto 45/1994, de 4 de marzo, de la Diputación General de Aragón, de evaluación de impacto ambiental (B.O.A. nº 35, de 18 de marzo de 1994).

El Decreto 148/1990, anteriormente en vigor (B.O.A. nº 143, de 5 de diciembre) aportaba dos novedades: consideraba órganos competentes en materia medioambiental a varios Departamentos de la Administración Autonómica aragonesa (lo cual contradecía la legislación europea y española al respecto) y preveía la posibilidad de que la D.G.A. solicitase la Ev.I.A. en proyectos no incluidos en el listado del R.D. 1131/88, pero sin especificar cuáles y en qué condiciones. El vigente Decreto 45/1990, «elaborado para acomodar la anterior regulación a la nueva estructura departamental (de la D.G.A.) y a la distribución de competencias efectuada», tal como se indica en su preámbulo, modifica ambos planteamientos: por un lado, establece que el órgano administrativo de medio ambiente será el Departamento de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón (art. 2.1); por otro, tal como continúa su preámbulo, «pretende adecuar dicha normativa al principio de legalidad y jerarquía normativa, al limitar los supuestos de impacto a los estrictamente autorizados por la ley (...), no resultando admisible la extensión de la evaluación a supuestos distintos en el Real Decreto Legislativo (...)».

Este planteamiento se plasma en su art. 1.1: «El presente Decreto tiene por objeto regular la obligación de someter a evaluación de impacto ambiental los proyectos públicos o privados consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 30 de junio, así como los previstos en leyes sectoriales, cuando su realización o autorización corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Además de este Decreto general en materia de Ev.I.A., otras normas legales introducen nuevos casos de aplicación a este procedimiento:

— El Decreto 85/1990, de 5 de junio, de medidas urgentes de protección urbanística en Aragón, ya ha sido comentado en páginas anteriores. Aquí sólo va a recordarse que no

obliga a la realización de Ev.I.A., ya que son las Comisiones Provinciales de Urbanismo las que deciden al respecto, que sólo afecta al suelo no urbano y que determinados proyectos quedan fuera, sistemáticamente, del procedimiento de Ev.I.A.

— La Ley 6/1993, de 5 de abril, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de Aragón, afecta, tal como indica su preámbulo, a la Red Autonómica de Carreteras de Aragón. Entre los objetivos del Plan General de Carreteras destaca «limitar el impacto sobre el medio físico, en especial sobre las áreas naturales protegidas y minorar el impacto negativo del tráfico sobre los núcleos de población. A tal efecto, los proyectos de autopistas, autovías y nuevas carreteras deberán incluir un estudio de impacto ambiental y ser informados preceptivamente por el órgano competente de la Comunidad Autónoma» (art. 9 d). Por su parte, el art. 4.2 indica que «en ningún caso tendrán la consideración de nueva carretera las duplicaciones de calzada, los acondicionamientos de trazado, los ensanches de plataforma, las mejoras del firme, las variantes ni, en general, todas aquellas actuaciones que no supongan una modificación sustancial en funcionalidad de la carretera preexistente».

Comentario

El procedimiento de Ev.I.A., en cuanto a fases técnico-administrativas y en relación al esbozo metodológico contemplado en el R.D. 1131/88, parece correcto. (Aún cuando el marco legal español en materia de Ev.I.A. no presupone metodologías concretas, se ha desarrollado una específicamente adaptada a la legislación estatal —GÓMEZ OREA y otros, 1991—). La crítica fundamental que se puede hacer al marco legislativo español en esta materia es la cortedad del listado de proyectos sometidos obligatoriamente a este procedimiento, lo cual permite calificar a la legislación actual como muy blanda. Para empezar, no adopta ningún criterio para realizar Ev.I.A. en actividades no detalladas en el listado que presenten circunstancias de localización o magnitud especiales. Sin embargo, sí que adopta previsiones en el sentido contrario, tal como queda recogido en el art. 3 del R.D. 1131/1988: «Proyectos exceptuables. El Consejo de Ministros, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, podrá excluir a un proyecto determinado del procedimiento de evaluación de impacto (...)».

Por otra parte, las normas legales en materia de Ev.I.A. se hallan muy dispersas en diferentes leyes y decretos, lo cual dificulta su conocimiento global y su aplicación. Sería conveniente la agrupación de todos los supuestos de obligada realización de Ev.I.A. en un único listado de carácter abierto, que se iría ampliando —en su caso— progresivamente.

Limitando el análisis a cuestiones paisajísticas, se pueden constatar las deficiencias que presenta el marco legal. Sin intención de comentar exhaustivamente las ausencias detectadas, sí que pueden señalarse varias de especial relevancia (CÁNCER, 1991):

— Respecto a las infraestructuras viarias no obliga a realizar Ev.I.A. en las reformas de las carreteras preexistentes, aun cuando supongan nuevos trazados. Tampoco se indica nada sobre la apertura de nuevas pistas forestales y caminos vecinales, que frecuentemente discurren por zonas de gran fragilidad. Pero lo que más asombra es que el R.D. 1131/88 no obligue a este procedimiento en la construcción de carreteras simples (de un carril en cada sentido), aunque esta carencia es paliada posteriormente por la Ley 25/1988, de carreteras, que afecta sólo a las de la Red del Estado.

— Respecto a otras infraestructuras lineales, el R.D. 1131/88 no cita en ningún momento

los proyectos de gasoductos, líneas eléctricas aéreas, remotes mecánicos para la práctica del esquí, canales de derivación de aguas..., todos ellos con importantes repercusiones en determinados componentes del medio.

— En relación a las presas y embalses, las Ev.I.A. sólo son obligatorias en las grandes presas y embalses (de más de 15 m. de altura y más de 100.000 m³ de capacidad, respectivamente, tal como indica el anexo 2 del R.D. 1131/88), no así en los pequeños, de manera que el tamaño es el único factor considerado. Así, los proyectos de «minicentrales» hidroeléctricas se hallan libres de este procedimiento, aun cuando muy frecuentemente se proyectan y construyen en parajes de gran valor ecológico y acusada fragilidad.

— Respecto a las repoblaciones forestales, la experiencia demuestra fehacientemente sus repercusiones ambientales, a veces positivas, a veces negativas, razón por la que parecería más adecuado realizar Ev.I.A. en cualquier repoblación de cierta entidad y no sólo en las «primeras», tal como indica la legislación vigente.

En resumen, habría que prestar especial atención a las actuaciones impactantes que presentan elevada visibilidad, por ser las más negativas desde un punto de vista estrictamente paisajístico. En estos casos es totalmente necesario promover medidas correctoras suficientemente efectivas.

Otro aspecto que parece interesante y subyace en la filosofía de la legislación sobre la materia es el referido al sujeto o entidad que debe realizar el Es.I.A. En España, es la persona, empresa o entidad que solicita el proyecto quien realiza o encarga el correspondiente Es.I.A., lo cual puede inducir a su falta de objetividad, a su complacencia con las actuaciones que debe informar. Pero esto no es así en todos los países de la Unión Europea, ya que en algunos estos estudios son realizados por grupos ajenos al autor o promotor del proyecto, lo que en principio ofrece más garantías (JAQUENOD, 1990).

Los comentarios hechos a la legislación estatal sirven también para la aragonesa. La crítica fundamental y específica que se puede hacer a esta última es su falta de ambición. Varias comunidades autónomas españolas, entre las que se encuentra Aragón, regulan casi en paralelo lo prescrito en el R.D.L. 1302/1986 y en el R.D. 1131/88, mientras que otras incorporan verdaderas normas adicionales en tanto que añaden a lo previsto en la regulación estatal otros muchos proyectos o actividades para los que se requiere la Ev.I.A. En este grupo se encuentran Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Madrid, Galicia y Valencia (GARCÍA, 1993). Por esta razón parece poco afortunada la voluntaria limitación, expresada en el Decreto 45/1994, a los supuestos sometidos al procedimiento de Ev.I.A. obligados por la legislación estatal.

CONCLUSIÓN

Aún cuando en los últimos años se aprecia un esfuerzo legislador tendente a rellenar las numerosísimas lagunas existentes en cuanto a la protección del medio ambiente (en la que se encuadra la protección de los paisajes), todavía queda mucho camino por recorrer. En general las normas aplicables se pueden calificar de tímidas. La experiencia de los últimos años, caracterizados por un «desarrollismo» poco respetuoso con el medio ambiente, y los resultados subsiguientes de pérdida de calidad ambiental y paisajística, demuestran que las normas legales deben ser más exigentes y llegar a parcelas que actualmente están exentas del control legal.

En el marco legal actualmente en vigor se nota la ausencia de normas específicas referidas a la protección de los paisajes. Sí que las hay para otros elementos de los ecosistemas, pero faltan las dedicadas a su aspecto visible o externo, a la síntesis de elementos bióticos, abióticos y culturales que representa el paisaje. Esta carencia es grave, ya que un paisaje de calidad suele ser un buen indicador de un ecosistema equilibrado, y viceversa.

Entre los instrumentos legales vigentes, la Ley 4/1989 arbitra medidas interesantes para proteger paisajes naturales en sentido estricto y paisajes antropizados bien conservados. De ambas modalidades España cuenta con abundante representación, pero a menudo están amenazados por proyectos que deteriorarían su estado, por lo que requieren una rápida y contundente protección. Esta protección también hay que llevarla a los paisajes de excepcional valor por su singularidad. Así ocurre con los únicos glaciares blancos existentes en España, protegidos por la legislación aragonesa. Pero en Aragón se necesita urgentemente una ley de espacios naturales protegidos que llene las numerosas lagunas que la legislación sectorial existente plantea en la actualidad.

La legislación en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, de suma importancia para la preservación de los paisajes, presenta abundantes carencias, al excluir del procedimiento de evaluación a muchos proyectos acusadamente impactantes, especialmente a determinadas infraestructuras de gran visibilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ BAQUERIZO, C. (1990): *Derecho ambiental. Manual práctico*. Penthalon ediciones, Madrid.
- CÁNCER, L. (1991): «Necesidad de los estudios de impacto ambiental. Situación actual en España». *Actas XIV Encuentro de Jóvenes Geógrafos*, pp. 82-91. A.I.G.E., Zaragoza.
- CÁNCER (1995 a): *Ecogeografía de los paisajes del Alto Gállego*. Publicaciones del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, serie Investigación. Zaragoza.
- CÁNCER (1995 b): «La protección de los paisajes naturales en el marco de las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón». *Actas II Congreso sobre Ordenación del Territorio*, pp. 1-10. Gobierno de Aragón. Zaragoza.
- CHUECA, J.; LAMPRE, F. (1994): *Los glaciares altoaragoneses*. Cuadernos Altoaragoneses de trabajo. Instituto de Estudios Altoaragoneses. Huesca.
- D.G.A. (1989): *Red de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma de Aragón (RENPA)*. (1ª. versión: marzo de 1989). Dpto. de Agricultura, Ganadería y Montes. Dirección General de Ordenación Rural. (Inédito).
- D.G.A. (1992): *Relación de Áreas de Especial Protección Urbanística de Aragón*. Dpto. de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes. Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Zaragoza.
- GARCÍA, J.R. (1993): *Guía legal del medio ambiente en España*. Amarú Ediciones, Salamanca.
- GÓMEZ OREA, D. y otros (1991): *IMPRO. Un modelo informatizado para evaluación de impacto ambiental*. Ed. Agrícola Española, Madrid.
- GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1981): *Ecología y paisaje*. Ed. Blume, Madrid.
- JAUENOD, S. (1990): «Una medida preventiva: la Evaluación de Impacto Ambiental».

- Cuadernos de Ordenación del Territorio*, junio de 1990, pp. 25-38. FUNDICOT, Madrid.
- LAMPRE, F.; CHUECA, J. (1993): *Propuesta de delimitación de las áreas y zonas periféricas de protección de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos*. (Documento inédito realizado para la Diputación General de Aragón).
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1993): *Informes jurídicos sobre protección de la naturaleza en Aragón*. Col. Naturaleza en Aragón, nº 5, Diputación General de Aragón. Zaragoza.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E.; ARENILLAS PARRA, M. (1988): «Los glaciares actuales en el Pirineo Español», en *La nieve en el Pirineo Español*, pp. 29-98. M.O.P.U., Madrid.
- M.O.P.U. (1989): *Guías metodológicas para la elaboración de estudios de impacto ambiental. 1: carreteras y ferrocarriles*. Monografías de la Dirección General de Medio Ambiente, Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN (Dir.) (1992): *Legislación del medio ambiente*. Ed. Tecnos, Madrid.