

Sexta Reunión de la Mesa de las Montañas

15 de Septiembre de 2009
Cúpula de Industria – Pignatelli – Zaragoza

Asistentes:

Miembros representantes de instituciones y entidades

- ✓ Miguel Gracia – Presidencia
- ✓ José Luís Sánchez – ADELPA
- ✓ Joaquin Paricio – ADELPA
- ✓ Juan Carlos Cirera – Plataforma en Defensa de las Montañas
- ✓ Manel Badía – Plataforma en Defensa de las Montañas
- ✓ Jesus Edo – FAMCP
- ✓ Ramón Ballarín – ASAJA
- ✓ Fernando Lampre – FAM
- ✓ Maximino Portaña – UAGA
- ✓ José Maria García – CREA
- ✓ Jesús Morte – CREA
- ✓ Federico Fillat – Instituto Pirenaico de Ecología

Miembros representantes del Gobierno de Aragón

- ✓ Nacho Celaya – Director General de Participación Ciudadana
- ✓ Miguel Valls – Director General de Desarrollo Rural
- ✓ Carlos Ontañón – INAGA - Departamento de Medio Ambiente
- ✓ Pablo Dolz – Dirección General de Ordenación del Territorio
- ✓ Julio Tejedor – Director General de Vivienda

1.- PRESENTACIÓN DE LA COORDINACIÓN

Tras recibir y dar la bienvenida a los integrantes de la Mesa de la Montaña, Nacho Celaya recordó que ya se había cumplido uno de los objetivos iniciales de la Mesa de la Montaña (establecer un modelo de desarrollo común para la montaña aragonesa) y que todavía restaban dos importantes aspectos a tratar: Dotar de contenidos a la futura Ley de la Montaña, y abordar en paralelo conflictos concretos sobre los proyectos del Gobierno de Aragón en territorios de montaña alrededor de la nieve.

El propio coordinador, recordó que restan importantes temas a tratar que se irán trabajando de forma organizada en los próximos meses (delimitación de los territorios de montaña, PORN del Anayet, etc.)

El objetivo de esta sesión se centraba en **comenzar a trabajar para recoger los criterios y condiciones generales que deben ser exigibles para los proyectos vinculados a la nieve**. Por lo tanto, el trabajo de la Mesa se enfocará a intentar consensuar un listado de condiciones que se deberían cumplir en este tipo de actuaciones. Se propone que el debate se centre en los intereses y en los aspectos generales comunes a todos los proyectos, apartando, en esta fase inicial, los casos específicos de proyectos concretos.

2.- EXPOSICIÓN DE JULIO TEJEDOR

En el inicio de la presentación y de cara a enmarcar las expectativas de la Mesa, Julio Tejedor aclaró que:

- No iba a entrar en una exposición técnica proyecto a proyecto.
- Tampoco en una exposición de datos cuantitativos (nº de esquiadores, capacidad de las instalaciones, etc..)
- No le correspondía elegir entre las múltiples alternativas que se barajan de cara a futuros proyectos relacionados con la nieve
- Tampoco haría consideraciones ambientales, ya que entendía que cada proyecto tenía su tramitación correspondiente en la que se acotan las medidas correctoras a aplicar.

Su presentación se centraría en una descripción genérica en la que:

- Presentaría el punto de partida argumental del gobierno a la hora de promover las iniciativas de la nieve.
- Explicaría las líneas estratégicas.
- Describiría la situación de las distintas iniciativas en el territorio (actuales o en marcha).
- Centraría jurídicamente la cuestión de las estaciones de esquí.

De esta forma se podrá llegar, posteriormente, a una proyección sobre el territorio de los debates a cerca de las diferentes alternativas.

Las políticas vinculadas a las montañas se deberían centrar en tres objetivos básicos:

- Mejorar las condiciones de vida (también referido como “uniformidad” de las condiciones de vida de los habitantes de la montaña con el resto de población).
- Fomento del autodesarrollo sostenible, poniendo en valor recursos de todo tipo que genera la montaña adecuadamente articulados (como puede ser el paisaje, los valores ambientales o el desarrollo agrario, por ejemplo).
- Fomento del autodesarrollo participativo (de forma que los propios implicados sean una parte importante del diseño y ejecución de políticas de montaña).

Nos recuerda que:

- Una parte importante en la articulación de las políticas corresponde a las CCAA en cooperación con los distintos niveles administrativos (teniendo en cuenta todas las variables –servicios, infraestructuras, población, etc..)
- Políticas que no son unívocas en cuanto a su necesidad. Cita como ejemplo el caso de la revocación en el Tribunal Superior de Justicia de las Directrices Parciales del Pirineo a cuatro meses de aprobarse la Ley de Ordenación del territorio.

REGULACIÓN ARAGONESA PARA ZONAS DE MONTAÑA

Aragón cuenta con un ordenamiento basado en dos textos legales de diferente índole:

- Ley 7/1998 por la que se aprueban las directrices de ordenación territorial para Aragón.
- Directrices parciales de ordenación territorial del *Pirineo aragonés del año 2005*.

En relación a los territorios de montaña, se puede comprobar que la Ley 7/98 ya alude al potencial turístico de estas zonas, identificando esta actividad como un elemento dinamizador del desarrollo.

En el caso de las *Directrices del Pirineo*, se destacan 5 ideas básicas relacionadas con la explotación turística y la nieve:

- Diversificación de actividades económicas vinculada a la desestacionalización.
- Diversificación e incremento de la oferta de alojamientos turísticos (sin prejuizar la modalidad) donde haya déficit, frente a la segunda vivienda.
- Mejora de las redes de transporte también vinculado a las actividades turísticas (incluyendo una referencia al efecto dinamizador de la línea ferroviaria de Canfranc).
- Mejora y ampliación de las estaciones de esquí.

En este caso, se plantea una reconsideración global del modelo de pistas de esquí alpino y de fondo, optando por la ampliación de pistas, el estudio de nuevas estaciones y la conexión de las ya existentes.

Una parte importante de este planteamiento se centra en los equipamientos complementarios de los *Centros de esquí-montaña*, intentando que éstos no sean ajenos al entorno y que actúen como motor de desarrollo combinado de su área de influencia. Para ello se opta por:

- Fomento de instalaciones complementarias (balnearios, etc.)
 - Mejora del entorno y las infraestructuras de los espacios urbanos periféricos (previendo los impactos sobre los núcleos de población cercanos).
 - Impulso al transporte colectivo.
 - Mejora del alojamiento permanente.
- Establecimiento de un estrecho vínculo de los Centros de esquí-montaña con su entorno, estableciendo límites de aprovechamiento y tipologías de cada centro. Se parte de la premisa clave de que estos centros no pueden seguir siendo ajenos al territorio.

En conclusión, **las Directrices tratan de invertir el planteamiento clásico e inciden en que antes de tomar decisiones se tenga en consideración el criterio de integración territorial.** En este sentido cualquier proyecto relacionado con la nieve debería generar beneficios para la estructura territorial en la que se “inserta”. Los centros de Esquí-Montaña no son una unidad aislada; antes hay que analizar el territorio y gestionar los impactos.

Recuerda que, con la inclusión de este criterio más integrador, las Directrices nos hablan de un “nuevo” modelo de crecimiento, un nuevo modelo que se opone al modelo de complejos turísticos no apoyados en centros de población pre-existentes. El modelo tradicional (el que está al origen de muchas de las estaciones actuales) básicamente aglutina urbanizaciones de nueva creación superpuestas al núcleo de población.

NORMATIVA APLICABLE A CENTROS DE ESQUÍ - MONTAÑA

A nivel normativo, se pone de manifiesto la falta de una regulación unitaria y específica. No hay una ley concreta que aborde de forma conjunta todos los aspectos relacionados con los *Centros de esquí-montaña*, siendo objeto de regulación desde diferentes perspectivas sectoriales (deporte, turismo, montes, urbanismo, consumo, transporte por cable, etc.) que contienen disposiciones específicas.

Por tanto no hay una regulación aglutinante. Desde la visión sectorial (Ley del Deporte, por ejemplo) cada uno aspira a regularlo todo, pero en realidad no lo hacen o incluso, como en el caso de la Ley del Turismo, recuperan la configuración tradicional de los centros de esquí-montaña.

En esencia, la regulación de una estación de esquí se podría contemplar prácticamente como una empresa de transporte, ya que se basa en:

- Ley 4/64 sobre concesión de teleféricos, en base a los teleféricos de tipo deportivo. Esta ley habla de las zonas de influencia y en los reglamentos establece las bases para el desarrollo de las estaciones de esquí.

- Ley 197/1963 de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. En ella se establece que la instalación de un centro de estas características precisa una intervención clara del gobierno central, dado que se necesita una declaración de interés general y la aprobación por el Consejo de Ministros.

En base a estas dos legislaciones se crean en los años 60 las pistas de esquí de Aragón, siguiendo el modelo de nuevo núcleo, desconectado de la trama territorial pre-existente.

Curiosamente, no se presentan especificidades en legislaciones sectoriales que, en principio se podrían considerarse directamente relacionadas. Es el caso por ejemplo de:

- La legislación forestal y de montes en la que, aún siendo necesarios los títulos de ocupación, no hay una regulación específica para las estaciones.
- Tampoco la legislación urbanística atiende específicamente el tema, más allá de fijar algunos condicionantes más propios de las peculiaridades urbanísticas del entorno (o condicionantes ambientales o paisajísticos).

VALOR DEL SUELO Y CONSECUENCIAS EN EL DESARROLLO DE LOS CENTROS DE ESQUÍ

Actualmente el suelo es contemplado por la legislación nacional y autonómica como un recurso natural más, y no como un activo económico como se consideraba en la ley anterior (por lo que todo el suelo era susceptible de ser urbanizable, salvo indicación de la administración).

El nuevo enfoque de la legislación urbanística influye en los planes ya que ordena pero no genera valor hipotecable (a efectos expropiatorios equivale a suelo no urbanizable). La consecuencia inmediata es que ahora los planes tienen mucha más capacidad de ordenar el territorio y pierden el marcado efecto especulativo de antaño (antes el Plan en sí mismo era generador de valor).

LA LEY 3/2009 DE URBANISMO DE ARAGÓN

Esta ley plantea un nuevo modelo de evolución y ocupación del territorio, estableciendo una serie de límites marcados por la estructura territorial existente y el tiempo de planificación (no se considera lógico planificar a 50 años hipotecando la capacidad de actuación en medio siglo).

En la Ley se especifican los principios que se deben seguir para cualquier acción de planificación y desarrollo urbanístico:

- Primar la ciudad compacta.
- Optimizar el uso del suelo.
- Establecer un horizonte de planificación a 15 años.
- No modificar la estructura municipal o supramunicipal de ordenación.
- Realización de estudios urbanísticos, territoriales, ambientales y sociales para nuevos desarrollos, realizando una reflexión sobre lo existente y la realidad futura.

En gran parte, se pueden seguir estos preceptos por el simple hecho de que la clasificación de un terreno ya no conlleva un valor directo.

Por otra parte, se regula el régimen de reservas de terreno en urbanizaciones turísticas, exigiendo:

- Un mínimo del 30% destinado a alojamientos turísticos para evitar el "monocultivo de segundas residencias".
- El desarrollo de promociones de protección oficial con el fin de garantizar la fijación de población y permitir el acceso a una vivienda digna a los trabajadores de la zona.
- Equipamiento urbanístico adecuado y acorde a las necesidades de la población.

Existen otros instrumentos legislativos que también pueden afectar a los *Centros de esquí-montaña*, como, por ejemplo, la clasificación como Planes de Interés General (PIG) para

Aragón. En este caso, se reconoce legalmente la posibilidad de que el propietario (Ayuntamiento, particular) participe en la gestión del nuevo equipamiento, incorporándose al proyecto. Bajo el liderazgo de la Comunidad Autónoma existe por ejemplo la posibilidad de crear un Consorcio.

Como conclusión básica del apartado legislativo, podría establecerse que **sería muy difícil que se pudiera repetir la construcción de un *Centro de esquí-montaña* tradicional (años 60) siguiendo las nuevas regulaciones.**

REFLEXIÓN GENERAL DEL MODELO DE DESARROLLO DE CENTROS DE ESQUÍ – MONTAÑA EN ARAGÓN

En base al análisis de las estaciones existentes y a los impactos generados, se puede concluir que:

- Las estaciones de esquí aragonesas se concentran en dos puntos concretos, facilitando de esta forma el desarrollo de infraestructuras y centrando la oferta.
- Existen posibilidades de crear nuevas pistas o ampliar las existentes en base a los criterios de altura, orientación, temperatura, protección de espacios, etc.

Teniendo en cuenta los citados estudios, y siguiendo el criterio de concentración en valles y de conexión de pistas, el Gobierno de Aragón se encuentra en fase de valoración inicial de dos proyectos concretos:

- Conexión de las pistas del pirineo central
- Ampliación de Cerler hacia Castanesa.

3.- RESUMEN DE LAS CONSULTAS Y ACLARACIONES DEBATIDAS AL FINAL DE LA PRESENTACIÓN

Una vez finalizada la presentación de Julio Tejedor, se reservó el tiempo final para resolver dudas concretas sobre los temas tratados.

1. **¿Cómo se han incorporado las bases científicas y los correspondientes estudios técnicos y económicos a los que se alude en la presentación para fundamentar la viabilidad del proyecto de Castanesa?**

- Respuesta: Los estudios no corresponden al desarrollo normativo, sino que se deben realizar en la fase previa a la ejecución del proyecto, por lo que el desarrollo de propuestas es perfectamente posible y aceptable desde el punto de vista legal. Los debates deben centrarse en los proyectos concretos porque existen instrumentos técnicos y legales que garantizan su análisis y control. **La ley no debe invadir el terreno del desarrollo de proyectos y no puede solucionar problemas que corresponden a la gestión.** Herramientas para diseñar el proyecto y controlarlo ambientalmente existen.

2. **En la exposición ha faltado una reflexión sobre lo que se ha hecho hasta ahora (y cómo). No se ha hablado de los elementos que justifican las decisiones y en base a qué se ha actuado. Se considera que existen datos objetivos de evolución de población, generación de empleo, etc. que se deberían de haber mencionado (ADELPA).**

- Respuesta: El Gobierno de Aragón está haciendo un estudio en esta línea, valorando el efecto del turismo de nieve en su área de influencia. De todas formas, se constata que los municipios existentes en los valles con estaciones de esquí se han transformado pero de forma heterogénea e individual y quizá no se haya alcanzado el modelo

esperado. Es cierto que en modelo de esquí vivido hasta ahora no ha habido una reflexión previa a nivel de valle. Son proyectos que fueron para adelante sin pensar demasiado en las problemáticas que podría suponer la transformación del valle. ¿era esta la transformación querida? no han sido el resultado de un proyecto de planificación. Actualmente, cuando se habla de estaciones de esquí, la Administración debe justificar su actuación y los proyectos se vinculan al estudio del territorio y a los impactos que genera a nivel global.

3. ¿A quien corresponde la potestad de decidir sobre la construcción de una nueva estación de esquí? (PDM)

- Respuesta: Como en todos los proyectos de desarrollo urbanístico, en un primer momento, a quien lo proponga. En un segundo momento, una vez que se ha realizado y presentado el proyecto a quien decida sobre el proyecto. En este caso, se considera que la decisión final, al tratarse de proyectos de interés general, exige que la administración autonómicas esté detrás y la decisión no puede corresponder exclusivamente al territorio. Otra cosa es que:
 - en el camino de la toma de decisiones deba garantizarse un proceso de participación con todas las partes implicadas.
 - Quien lo ejecute (un Ayuntamiento, un conjunto de Ayuntamientos, la CCAA, o un grupo de empresas).

Inicialmente, y según la *ley de teleféricos*, sería posible expropiar en base al bien común. No obstante, actualmente se exige que en estas decisiones estratégicas la promoción tenga el respaldo o la corresponsabilidad de un departamento de la comunidad autónoma, garantizando que los implicados puedan expresarse y se escuchen todas las opiniones, y asegurando la implementación de planes de acompañamiento.

4. ¿Resuelve la nueva legislación el problema de falta de recursos y medios legales de los pequeños municipios? (FAMCP)

- Respuesta: Este es un problema de gestión y falta de presupuestos, no de legislación. No obstante, la *Ley de Urbanismo* abre caminos para facilitar la gestión, planteando mecanismos para simplificar los proyectos urbanísticos (por ejemplo proyectos de obras ordinarias y contribución de los vecinos para empezar a urbanizar). Actualmente los PGOU se están desnaturalizando y él se deriva todo el control ambiental de los usos del suelo. Así el PGOU actualmente tiene que aglutinar una serie de elementos muy complejos con costes muy elevados (mapas de ruido, inundabilidad, control ambiental, etc.). las expectativas son tan grandes y ambiciosas que va a ser muy complicado hacer un PGOU.

5. Reflexión acerca de la compatibilidad de los usos tradicionales agrícolas y ganaderos con los nuevos equipamientos turísticos (molestias por ruidos, olores, etc.) (ASAJA).

Antes de finalizar se adelanta una parte del debate correspondiente al proyecto de Castanesa, que será tratado con más profundidad en una sesión posterior.

Se acuerda que la próxima sesión para abordar en paralelo conflictos concretos sobre los proyectos del Gobierno de Aragón en territorios de montaña alrededor de la nieve, se celebrará el próximo martes 22. En ella las distintas entidades identificarán un posible **listado de criterios o condiciones que deberían contemplar todos los proyectos de la nieve**. Sobre los criterios que proponga cada entidad debatiremos e intentaremos colegiar una propuesta conjunta de la Mesa.