

# La Ley de medidas de ordenación integral del Somontano del Moncayo: un experimento legislativo de desarrollo rural \*

Javier Oliván del Cacho  
Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. INTRODUCCION. 2. LA ADOPCION POR LA LEY DEL METODO PLANIFICADOR. 3. CUESTIONES ORGANIZATIVAS. 4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACION. 5. EJECUCION Y FINANCIACION. 6. CONCLUSION. ADDENDA.

## 1. INTRODUCCION

La presente crónica pretende abordar, de modo descriptivo, las características de la Ley 1/1992, de 17 de febrero, de medidas para la ordenación integral del Somontano del Moncayo (BOA de 28 de febrero), por constituir la primera regulación aragonesa que intenta implantar un desarrollo integral de una comarca de montaña en esta Comunidad Autónoma.

Desde un punto de vista de los antecedentes legislativos debe resaltarse que la norma supone el cumplimiento de una declaración de las Cortes de Aragón en la que se instaba a la Diputación General de Aragón a la presentación de un proyecto de ley para el desarrollo de la Comarca <sup>1</sup>. Resulta de interés recordar la existencia de un contencioso jurídico y político de primer orden —en el que no faltaron llamativas acciones por parte de miembros de movimientos ecologistas— relacionado con la construcción de la urbanización «Cumbres del Moncayo». Precisamente,

---

\* Comunicación enviada al V Simposio de Cooperativismo y Desarrollo Rural celebrado en Morillo de Tou (HUESCA) los días 23, 24, 25 y 26 de abril de 1992.

<sup>1</sup> Vid. la aprobación por el Pleno de las Cortes de Aragón de la Moción núm. 1/90, relativa a la política general del Ejecutivo aragonés con respecto a la comarca del Moncayo y al cumplimiento de las resoluciones aprobadas por las Cortes de Aragón en el «Boletín Oficial de las Cortes de Aragón» (en adelante BOCA) núm. 136-27 de marzo de 1990-, pp. 31-32.

la toma de postura de las Cortes sobre la Comarca se produjo como consecuencia de estos acontecimientos que todavía no se encuentran resueltos cuando se redactan estas notas a la norma en cuestión <sup>2</sup>.

## 2. LA ADOPCION POR LA LEY DEL MÉTODO PLANIFICADOR

Ciertamente, la planificación supone, una vez abandonadas las connotaciones políticas existentes en relación a la misma, una técnica de racionalización de la actuación administrativa. Pues bien, este método de actuación alcanza especial importancia en tres clases de funciones administrativas: la urbanística-territorial, la económica y la ambiental. En efecto, los ejemplos de programación en estos órdenes son incontables; véanse, por ejemplo, los planes urbanísticos, los planes de ordenación de recursos naturales o los programas de desarrollo regional. Todas estas actuaciones, en definitiva, se enmarcan en el fenómeno planificador.

La Ley que se comenta no es tanto una norma de ordenación de la comarca sino mas bien —como indica su propia denominación— una ley que contiene un instrumento planificador <sup>3</sup>. Idéntica conclusión puede aplicarse, por lo demás, a las leyes de ordenación del territorio que han aprobado numerosas CC AA que no ordenan el territorio sino que incluyen instrumentos —nuevamente de planificación— de ordenación.

El Plan establecido recibe la denominación de Programa de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo (en adelante POM). La terminología empleada da idea del ámbito del mismo y, por lo tanto de las propias finalidades legales que son de gran amplitud, pues se desea, en última instancia, posibilitar el «desarrollo social y económico y la calidad de vida de sus habitantes» (art. 1). A estos fines genéricos la Exposición de Motivos añade «el mantenimiento de un nivel demográfico adecuado» a la vez que exige que el Programa sea «compatible» con el mantenimiento de la alta cualificación de los recursos naturales de la

---

<sup>2</sup> Así, y a título de ejemplo, puede aludirse a la reciente presentación de tres preguntas relativas a la urbanización citada, recogidas en el «BOCA» núm. 20, 28 de febrero de 1992, pp. 447-448.

<sup>3</sup> En efecto, el «BOCA» núm. 4, de 14 de octubre de 1991, pp. 40 y ss. publicó el llamado Proyecto de Ley de ordenación integral del somontano del Moncayo. La redacción definitiva fue fruto de las enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista. La enmienda a la totalidad con texto alternativo al Proyecto, que contenía la denominación triunfante y que no prosperó, fue publicada en el «BOCA» núm. 8 de 14 de noviembre de 1991, pp. 119 y ss. Fue, sin embargo, la enmienda parcial número 1 la que, respaldada por la mayoría, propició el cambio de nombre («BOCA» núm. 9 de 18 de noviembre de 1991, pp. 143 y ss.).

comarca» y, en general, respetuoso con el medio ambiente. El art. 4 presenta una descripción más extensa de los objetivos ya mencionados que pretenden alcanzarse con el POM:

- a) La defensa y protección del medio físico del Somontano del Moncayo, con especial atención al área de su Parque Natural.
- b) La recuperación de la vegetación autóctona.
- c) La racional utilización del suelo.
- d) La protección de la vivienda y de la arquitectura rural.
- e) El fomento de las actividades turísticas y recreativas.
- f) La mejora de las comunicaciones intracomarcales y de la accesibilidad viaria al Parque Natural de la Dehesa del Moncayo, con el máximo respeto a los espacios naturales protegidos.
- g) La mejora del transporte público comarcal.
- h) La mejora de los regadíos y de la gestión del agua.
- i) La mejora de las infraestructuras y equipamientos colectivos.

El artículo 5 enumera, por su parte, los instrumentos que incluye el POM que deben aprobarse y ejecutarse en su desarrollo. La redacción de los dos preceptos descritos aventaja notablemente el tenor del art. 5 del Proyecto de Ley que incluía en el mismo precepto, de manera un tanto confusa, los objetivos y los instrumentos <sup>4</sup>. De este modo, los instrumentos enumerados son:

- a) La aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y las acciones de defensa del medio natural del Moncayo, contemplándose, entre otras, la ordenación del estacionamiento de vehículos, creando para ello las correspondientes zonas.

---

<sup>4</sup> El artículo en cuestión decía así:

«El Programa de Ordenación Integral tendrá por objeto la consecución de los objetivos siguientes:

1. La defensa y protección del medio físico del Somontano del Moncayo, mediante la redacción y aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, de acuerdo con lo establecido en la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y la iniciación de acciones de protección física activa, basadas en la recuperación de la vegetación autóctona y otras acciones de defensa del medio natural del Moncayo.

2. La racional utilización del suelo, a través de la elaboración de directrices para el planeamiento urbanístico y para el tratamiento arquitectónico de los núcleos urbanos del Moncayo y mediante el apoyo a la gestión urbanística municipal.

3. La protección de la vivienda y de la arquitectura rurales, con la ejecución de un programa de rehabilitación de viviendas en los municipios del Somontano del Moncayo.

4. El fomento de las actividades turísticas y recreativas que faciliten, en lo posible, el mantenimiento y mejora de las actividades económicas tradicionales, mediante la ejecución de un programa de inversiones de promoción turística del Moncayo.

- b) La elaboración de directrices para el planeamiento urbanístico y para el tratamiento arquitectónico de los núcleos urbanos del Moncayo y el apoyo a la gestión urbanística municipal.
- c) La ejecución de un programa de rehabilitación de vivienda en los municipios del Somontano del Moncayo.
- d) La ejecución de un programa de inversiones de promoción turística del Moncayo.
- e) La ejecución o impulso, en su caso, de la regulación de los recursos hidráulicos.
- f) Proyectos de abastecimientos de aguas, saneamientos y depuración de aguas residuales, electrificación rural, pavimentación, mejora de caminos rurales y dotación de equipamientos colectivos.

Como característica fundamental del POM debe destacarse, a mi juicio, su carácter omnicomprensivo, es decir, se plantea una planificación territorial, ambiental y económica. Se trata, en este sentido, y como la propia terminología legal indica, de una planificación integral.

El análisis de las medidas planificadas existentes en el marco del POM debe comenzar por el tratamiento del previsto Plan de Ordenación de Recursos Naturales. La finalidad del mismo es obviamente de protección y regeneración ambiental, en atención a lo cual la legislación básica estatal (art. 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre) le otorga prevalencia sobre cualquier otra planificación. En efecto, no debe olvidarse que el POM se va a aplicar en un Parque Natural lo que, sin duda, avala la decisión legislativa de introducción de la planificación propiamente ambiental<sup>5</sup>. El Decreto de la Diputación General de Aragón 129/1991, de 1 de agosto (BOA de 9 de agosto), recoge el procedimiento de elaboración de los mismos siguiendo la lógica de los planes urbanísticos.

Por lo demás, la normativa básica estatal contempla otro instrumento de planeamiento llamado Plan Rector de Uso y Gestión al que se adjudica, en su art. 19, preferencia sobre los correspondientes planes

---

5. La mejora de las comunicaciones intracomarcales y de accesibilidad viaria al Parque Natural de la Dehesa del Moncayo.

6. La mejora del transporte público comarcal.

7. La mejora de los regadíos y de la gestión del agua.

8. La mejora de las infraestructuras y equipamientos colectivos para promover unas condiciones de vida dignas, por medio de proyectos de abastecimientos de aguas, saneamiento y depuración de aguas residuales, electrificación rural, pavimentación, mejora de caminos rurales y dotación de equipamientos colectivos».

<sup>5</sup> En efecto, véase el Decreto 3060/78, de 27 de octubre, de declaración del Parque Natural de la Dehesa del Moncayo.

urbanísticos. Una reciente norma, el Decreto 31/1990, de 6 de marzo), de la Diputación General de Aragón (BOA de 19 de marzo), aprobó el correspondiente Plan Rector que contiene una zonificación del espacio afectado, unas directrices de uso y una serie de prohibiciones. La propia Exposición de Motivos, en coherencia con las finalidades de la normativa, subraya la conveniencia de tener en cuenta la planificación ambiental relativa tanto al Plan de Ordenación de Recursos Naturales como al Plan Rector de Uso y Gestión.

Con relación al segundo tipo de acciones contenidas en el POM, las llamadas directrices para el planeamiento urbanístico y para el tratamiento arquitectónico de los núcleos urbanos del Moncayo, ha de remitirse, en este punto, a la futura legislación de ordenación del territorio y a los planes que prevea la misma.

La Disposición Adicional Tercera establece, dentro de esta preocupación por la protección urbanística de la comarca, que en tanto sea aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Moncayo, se aplicarán al Somontano del Moncayo las «normas actualmente vigentes sobre protección urbanística y de la naturaleza o las que las sustituyan». He aquí una referencia implícita al régimen establecido en el Decreto 85/1990, de 5 de julio, de la Diputación General de Aragón, de Medidas Urgentes de Protección Urbanística <sup>6</sup>. Queda clara, en definitiva, la preocupación por preservar de un desarrollo urbanístico incontrolado la zona de actuación en consonancia con los antecedentes legislativos.

Estas medidas de ordenación ambiental y urbanística se ven complementadas por la aplicación de instrumentos de fomento *ad hoc*. Como tercera de las intervenciones previstas, se recoge la adopción de un programa de rehabilitación de viviendas en los municipios del Somontano del Moncayo. Dicho programa podrá consistir, si se sigue la legislación aplicable, en una serie de subvenciones, otorgadas tras la oportuna declaración de Zona de Rehabilitación Preferente, al hilo de lo previsto en el Decreto de la Diputación general de Aragón 151/1989, de 19 de diciembre <sup>7</sup>.

Dentro del capítulo de ayudas económicas se incluye la ejecución de un programa de inversiones de promoción turística. Se obvia, a dife-

---

<sup>6</sup> Sobre el mismo, *vid.* el estudio de J.M. BOQUERA OLIVER, «Suelo y Vivienda», *Derecho Público Aragonés*. El Justicia de Aragón e Ibercaja, Zaragoza, 1990, pp. 547-548 y J. OLIVAN DEL CACHO, «La impugnación de las medidas «urgentes» de protección urbanística en Aragón. Comentario sumario al Decreto 85/1990, de 5 de julio de la Diputación General de Aragón», *RDU*, num. 132 (1993), pp. 97 y ss.

<sup>7</sup> *Vid.*, asimismo, J.M. BOQUERA OLIVER, *Suelo... cit.*, pp. 544-546.

rencia de lo prescrito por el Proyecto de Ley, cualquier referencia a una concepción del turismo alejada de desarrollos incontrolados. Quedarían, por ello, englobadas tanto una actividad turística estándar como las que pretenden conciliar su práctica con las labores primitivas agropecuarias. Ciertamente, y aunque resulta ya tópico vincular estos intentos de reanimación de áreas deprimidas con el turismo «ecológico», «verde» o «rural», no cabe duda que su puesta en marcha puede contribuir a la reactivación de estas áreas desfavorecidas. También, en este supuesto, el POM puede asumir una función coordinadora de la legislación aragonesa en la materia para esta comarca.

Otro sector de gran importancia en el desarrollo de cualquier zona reside en la potenciación de sus infraestructuras. No obstante, deben distinguirse en un primer grupo las relacionadas, en principio, con competencias autonómicas, tales como electrificación rural, proyectos de abastecimiento de aguas, saneamiento y depuración de aguas residuales, equipamientos colectivos. No obstante, se prevé un segundo de tipo de infraestructuras de carácter hidráulico. En este aspecto, conviene hacer una referencia a las posibles implicaciones derivadas de la planificación hidrológica y de la gestión del agua en general, que, obviamente, escapan de las responsabilidades autonómicas para insertarse en las atribuciones de los Organismos de Cuenca.

La descripción realizada aboca a la consideración del POM como el marco coordinador de las actuaciones planificadas de diferente signo que se actuarán en su desarrollo. Estimo que su eficacia, fuera de la legitimación de expropiaciones, se efectúa a través de los convenios interadministrativos que puedan firmarse en orden sobre todo al cumplimiento de compromisos financieros. En efecto, por un lado el art. 13 enuncia que la aprobación de un Programa «llevará aparejada la declaración de utilidad pública e interés social, la necesidad de ocupación y el procedimiento de urgencia, a los efectos de la expropiación forzosa». Se sigue aquí la generalizada y no por ello menos criticada, eficacia legitimadora de las expropiaciones a través de los diferentes tipos de planes<sup>8</sup>. Hay que decir, sin embargo, que se defendió una enmienda que pretendía extender este efecto a los convenios, lo cual supondría un desvío todavía más profundo del procedimiento expropiatorio general<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Vid. la exégesis de la más reciente legislación al respecto realizada por J. BERMEJO VERA, «Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales: supuestos que aconsejan la revisión de la normativa vigente» en *DA* núm. 222 (1991), pp. 169 y ss.

<sup>9</sup> Así, la enmienda número 25 del Grupo Parlamentario Socialista («BOCA» núm. 9 de 18 de noviembre de 1991, p. 149).

El régimen jurídico de los convenios, en su vertiente financiera, se encuentra en el Capítulo V de la Ley. Pero es, fundamentalmente, el art. 11 el que conceptúa los citados convenios como instrumentos de desarrollo del POM. El párrafo segundo de este precepto les prescribe el siguiente contenido:

- a) Mención de las acciones que se van a emprender, con la programación de su aplicación.
- b) Reparto de la participación en su financiación de las Administraciones que suscriban el Convenio y cuantas obligaciones, en general, asuma cada Administración.
- c) Designación de los entes u órganos encargados de la ejecución del Convenio o, en su caso, relación de las acciones concretas a ejecutar por cada una de las Administraciones.
- d) Especificación del apoyo técnico a prestar por las diferentes Administraciones Públicas»<sup>10</sup>.

Destaca, por último, el carácter exclusivamente autonómico de las intervenciones, salvo lo dicho en relación a la gestión hidráulica que puede presentar afección con competencias estatales. Esta autolimitación legal podía haberse superado con la adopción de técnicas de cooperación sugeridas por la doctrina. Resultaría vivamente aconsejable la integración de medidas de competencia estatal cuya eficacia, obviamente, quedaría supeditada al acuerdo de la Administración central<sup>11</sup>.

Un último problema relacionado con la extensión del POM es el relativo a los Municipios afectados. En este sentido, se ha vivido una ampliación con respecto a los inicialmente incluidos en el Proyecto.

### 3. CUESTIONES ORGANIZATIVAS

Con una terminología que recuerda a la empleada por la normativa de desarrollo de la Ley de Agricultura de Montaña (Ley 25/1982, de 30 de junio) y, fundamentalmente, por el RD 2164/1984, de 31 de octubre, se crea una estructura administrativa a la que se llama Consejo de Coordinación de la que depende, a su vez, una Gerencia con funciones re-

---

<sup>10</sup> Redacción fruto de una enmienda, la número 24, del Grupo Parlamentario Socialista («BOCA» número 9 de 18 de noviembre de 1991, p. 149).

<sup>11</sup> Me parece de interés la solución propugnada por I. PEMAN GAVIN («Límites contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo», *RDU* número 107, 1988, pp. 63 y ss) en el sentido de someter a informe vinculante de la Administración estatal las actuaciones previstas en los planes territoriales de ordenación del territorio que sean responsabilidad del poder central.

lacionadas con la elaboración y gestión del POM. No obstante, debe decirse que las diferencias con las estructuras administrativas previstas por la normativa estatal son, en cuanto a su naturaleza y composición, muy grandes.

Las funciones fundamentales del Consejo de Coordinación son la de informar el POM durante el proceso de su elaboración y la de controlar su ejecución. Las enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista iban destinadas a atribuir una mayor responsabilidad en la gestión del POM, correspondiéndole, según el tenor de las mismas, su elaboración.

La Gerencia, dentro del paralelismo con la normativa agrícola de montaña, depende del Consejo de Coordinación y tendrá su sede en la Comarca del Moncayo. El art. 9 señala, por su parte, sus funciones entre las que destaca la elaboración del POM, para lo cual le serán adscritos los medios materiales y personales correspondientes por la Administración autonómica.

Existen obvias separaciones, en lo que respecta al órgano de coordinación, con el aparato organizativo creado a instancias de la legislación estatal ya que la misma participa de una composición tripartita y paritaria y le corresponde la elaboración del Programa de Promoción y Ordenación de los Recursos Agrarios de Montaña. En la norma aragonesa existe un mayor protagonismo autonómico por la dependencia que tiene la Gerencia de la Administración aragonesa, sin perjuicio de la que le corresponde del propio Consejo de Coordinación. La doble sujeción se desprende del art. 8.4 que expresa que «a efectos de procedimiento y apoyo administrativo, la Gerencia se adscribirá al Servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma que determine la Diputación General».

También, la composición discrepa, obviamente, del modelo estatal debido a la mínima y matizada participación central. De este modo, el art. 6.2 expresa que, bajo la presidencia de un miembro de la Diputación General de Aragón, formarán parte del mismo un representante de cada uno de los Departamentos de la Administración autonómica, un representante de cada uno de los municipios que integran el área de intervención, un representante de la Diputación Provincial de Zaragoza y el Gerente que actuará con voz pero sin voto. El párrafo siguiente, fruto de las enmiendas presentadas, abre la posibilidad de intervención estatal ya que expresa:

«El Consejo podrá invitar a tomar parte en sus reuniones a un representante de la Administración del Estado, que tendrá voz pero no voto. En todo caso, y en función del tipo de acuerdos que el

Consejo debe adoptar, se podrá solicitar informe a cuantas Administraciones, entidades públicas o privadas y personas se considere necesario para una mejor formación de su voluntad»<sup>12</sup>.

La literalidad del precepto no resulta muy generosa —a pesar de superar el tenor del proyecto que la excluía— debido a la escasa representación estatal y a la exigencia de previa invitación del Consejo como presupuesto de su participación. Sin embargo, tiene gran interés la posibilidad de emitir informe por parte de esta Administración lo cual permitiría, como se ha dicho antes, la previsión de intervenciones estatales que quedarían condicionadas a su aprobación<sup>13</sup>.

Un último problema que merece un juicio positivo es la vinculación de toda esta ambiciosa intervención administrativa a la dinamización local. En este punto, hay que dejar constancia del importante estímulo realizado por la Diputación General de Aragón en la constitución de Mancomunidades<sup>14</sup>. De este modo, el art. 12 prevé que la ejecución del Programa pueda «agilizarse mediante la creación de una mancomunidad dedicada a la gestión de los servicios, para su conservación y explotación y para ejecutar o apoyar las inversiones necesarias» Parece desprenderse, en definitiva, una doble funcionalidad de este ente supramunicipal, relacionada con la ejecución del programa y con la gestión de servicios municipales.

#### 4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACION

Como ya se ha tenido oportunidad de decir, la elaboración del POM corresponde a la Gerencia y, por lo mismo, en última instancia a la Diputación General de Aragón. La también aludida dependencia de la Administración aragonesa y, sobre todo la competencia de nombramiento de su titular, de responsabilidad autonómica, avalan esta conclusión. Como consecuencia de esta elaboración regional, el Consejo de Coordinación queda reducido a funciones de informe.

---

<sup>12</sup> La introducción de la representación estatal se incluyó en la enmienda del Grupo Parlamentario socialista núm. 16, «BOCA» núm. 9, de 18 de noviembre de 1991, p. 146.

<sup>13</sup> *Vid.*, de nuevo, I. PEMAN GAVIN, *Límites... cit*, pp. 63 y ss.

<sup>14</sup> Sobre su caracterización, entre la numerosa bibliografía existente, *vid.*, con carácter general, R. MARTIN MATEO, *Entes locales complejos*, Trivium, Madrid, 1987, pp. 39-90; F. SOSA WAGNER, «Mancomunidades y otras formas asociativas» *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 1041 y ss.; y T. QUINTANA LOPEZ, *Las Mancomunidades en nuestro Derecho Local*, MAP, Madrid, 1991. Para el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, *vid.* R. SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1989.

La aprobación del plan, una vez informado por el Consejo de Coordinación, se atribuye a la Diputación General que emitirá el correspondiente Decreto. La aprobación o denegación del Programa, y obviamente de sus modificaciones a las que se aplican los mismos trámites procedimentales, está sujeta a la discrecionalidad del Gobierno aragonés. En este aspecto legal se residenciaban importantes discrepancias, pues el Grupo Parlamentario Socialista abogó para que la Diputación General de Aragón sólo pudiese rechazar el POM por motivos de legalidad<sup>15</sup>. La redacción definitiva consolidó la plena disponibilidad del ejecutivo aragonés, opción que parece lógica en un programa de inversiones públicas de estas características.

## 5. EJECUCION Y FINANCIACION

La Ley considera instrumento de desarrollo del POM a los posibles convenios interadministrativos. La previsión de estos instrumentos de colaboración voluntaria es muy positiva, en cuanto participan de una filosofía de cooperación facultativa, y por lo tanto, respetuosa con la autonomía local. Por lo demás, la ejecución del programa es responsabilidad de cada una de las Administraciones competentes, que consignarán las correspondientes dotaciones presupuestarias, tal y como indica el art. 12 de la norma. Han de recordarse en este apartado el papel coordinador de la Gerencia y la función de supervisión y control del Consejo de Coordinación. Para agilizar la aplicación del plan podrá asignarse a un ente mancomunitario su gestión mediante los oportunos mecanismos de delegación.

El art. 14 proclama, a modo de declaración de principios, que las acciones que hayan de ser ejecutadas deberán tener en cuenta, en una redacción que tanto recuerda a la reiterada Ley de Agricultura de Montaña, «su capacidad de generación de empleo y el incremento de la cualificación laboral»<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Vid. la enmienda número 23 que pretendía dar la siguiente redacción al art. 10 del Proyecto (el subrayado es propio): «Artículo 10.1. La Gerencia formará el Anteproyecto de Programa que presentará al Consejo para su consideración. Tras la aprobación inicial del Programa por el Consejo, se elevará a la Diputación general de Aragón para su aprobación definitiva mediante Decreto.

2. La Diputación General de Aragón sólo podrá denegar la aprobación por motivos de legalidad.

3. Las modificaciones del Programa tendrán el mismo procedimiento de elaboración y aprobación que el previsto para su primera aprobación en el párrafo primero de este artículo».

<sup>16</sup> Así, el art. 14 de la Ley 25/1982, de 30 de julio, de Agricultura de Montaña, prescribe: «Las Administraciones Públicas tendrán especialmente en cuenta, en el momento de la distribución de las inversiones, la capacidad de las acciones contempladas en el presente capítulo para generar empleo, sobre todo el tendente al asentamiento de la población».

Respecto al capítulo financiero, cabe decir que el Programa integra actuaciones autonómicas y locales, constituyendo el mismo, además de los convenios, la sede donde habrá que buscar las obligaciones de cada una de las Administraciones. La Disposición Adicional Primera vincula, en este sentido, consignaciones presupuestarias de 300 millones de pesetas en los proyectos de presupuestos de la anualidades 1992, 1993, 1994 y 1995.

## 6. CONCLUSION

Ciertamente, la Ley descrita supone una importante experiencia en el desarrollo territorial desde una perspectiva integral. En coherencia con este carácter global, parece que se deduce del espíritu de la norma el papel preponderante que asume el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes en la puesta en marcha de la misma. Se trata, pues, de la primera previsión encuadrada en una noción amplia de ordenación del territorio en favor de las zonas de montaña en Aragón y una de las primeras en todo el territorio nacional<sup>17</sup>. Por este motivo, debe ser saludada favorablemente, máxime ante el desentendimiento público que aqueja a estas amplias zonas aragonesas. Además, el proceso parlamentario mejoró, considerablemente, aspectos técnicos de la ley sin que prosperasen otros que me parecen poco convenientes para el desarrollo del área desfavorecida<sup>18</sup>.

Una cuestión que me parece, no obstante, criticable consiste en la atención específica que se da, exclusivamente, a una única comarca aragonesa, existiendo un buen número de ellas con estas características. En mi opinión, la futura ley de ordenación del territorio —y, desde luego, su aplicación— podría superar esta importante laguna legal<sup>19</sup>.

Por último, es denunciabile la inexcusable falta de referencia al principio económico de promoción de zonas de montaña ubicado en el art.

---

<sup>17</sup> Sobre las diferentes concepciones de la ordenación territorial, *vid.* la reciente monografía de F.J. ENERIZ OLAECHEA, *La Ordenación del Territorio en la Legislación de Navarra*, Civitas, HAEE/IVAP, Oñati, 1991, pp. 60-83.

<sup>18</sup> Tiene interés la lectura del «Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón» núm. 11, pp. 268-275, que recoge el Debate y votación de la enmienda a la totalidad con texto alternativo, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, celebrada en Sesión Plenaria num. 13 el 21 de noviembre de 1991.

<sup>19</sup> Sobre la proyectada legislación de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Aragón, pueden consultarse las Ponencias del Congreso sobre Ordenación del Territorio de Aragón, celebrado en Zaragoza en diciembre de 1991. Entre las mismas, tiene carácter jurídico la que correspondió desarrollar al Pfr. F. LOPEZ RAMON, *Ordenación Territorial y Urbana: Relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales*. Anteriormente, se ha dicho que la legislación de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Aragón es ya una realidad. En aplicación de la misma, se ha iniciado la tramitación del llamado Plan Especial del Pirineo mediante la Orden del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (BOA n° 48, de 3-5-1993).

130.2 de la Constitución que constituye un perfecto asidero para regulaciones como la analizada. Esta omisión resulta tanto más criticable si se repara en los paralelismos observados con la legislación de agricultura de montaña que intenta aplicar el principio constitucional de tratamiento especial de estas zonas por parte de los poderes públicos.

## ADDENDA

Con posterioridad a la redacción de este comentario, se ha dictado el Decreto 114/1992, de 26 de mayo, por el que se aprueba un Programa de Acciones Urgentes para 1992, que salva la falta de aprobación del Programa de Ordenación Integral en el plazo previsto. Factores de esta ausencia de Programa Integral han sido, sin duda, la dificultad de gestar una planificación tan compleja en tan corto periodo de tiempo y el carácter singular de este tipo de intervenciones que afecta exclusivamente a una Comarca concreta. Resulta, por tanto, necesario plantear una acción sistemática —y adecuar una estructura administrativa capaz de afrontarla— en los diferentes ámbitos físicos del territorio aragonés con características similares<sup>20</sup>.

Finalmente, el "Boletín Oficial de Aragón" de 19-5-1993 publica el Decreto 15/1993, de 9 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Programa de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo, y se fija la participación de la Comunidad Autónoma en el mismo. Del examen de su contenido —centrado, sobre todo, en la financiación de infraestructuras de diverso cariz (comunicaciones, depuración de aguas, recuperación del patrimonio arquitectónico y mejora de equipamientos rurales)— se advierte un cierto paralelismo con los tradicionales planes de obras y servicios de las Diputaciones Provinciales. Sin embargo, hay un deseo —proclamado expresamente— de superar estos planteamientos, para lo que se prevén acciones cuyo desarrollo debe hacerse a medio y largo plazo a través fundamentalmente de la elaboración de un plan estratégico de la comarca que movilice sus recursos económicos. Asimismo, hay una intervención específica relativa a la defensa del medio ambiente —uno de los motores, sin duda, de desarrollo— en materia de residuos sólidos urbanos, regeneración natural, etc.

Del Programa no se derivan inmediatamente efectos territoriales vinculantes para la planificación urbanística. Para la existencia de una planificación territorial, habrá que esperar a la aprobación —tal y como está prevista en el art. 5 de la Ley 1/1992— del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y de las Directrices de la comarca.

---

<sup>20</sup> He realizado un comentario de urgencia del contenido del Decreto 15/1993, de 9 de marzo, con el título "La aplicación práctica de la Ley aragonesa de Medidas de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo", de próxima publicación en la *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, editada por la Asociación Española de Derecho Agrario.