

## DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 10/2005, DE 11 DE NOVIEMBRE, DE VÍAS PECUARIAS DE ARAGÓN

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, en sesión celebrada el día 9 de abril de 2014, y conforme a lo previsto en el artículo 2 del Decreto legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, acordó emitir el siguiente

### DICTAMEN

---

Con fecha 5 de febrero de 2014, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, escrito de la Dirección General de Gestión Forestal, solicitando informe sobre el borrador de Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón.

Este Consejo considera de gran interés ambiental y socioeconómico la red de vías pecuarias en Aragón y vital la adaptación de los mecanismos administrativos, legales y técnicos necesarios para solucionar los problemas que han sufrido algunos tramos de estas vías por ocupaciones, cambios de uso, conflictos urbanísticos, etc.

Considerando lo anterior, y siendo conscientes de la complejidad territorial y de los cambios en los usos del suelo, y sus afecciones sobre la red de vías pecuarias, este Consejo considera oportuna la tramitación del presente documento normativo que adapte la normativa vigente a la realidad territorial y administrativa, agilizando y favoreciendo los trámites administrativos ligados a la clasificación de las vías, deslinde, amojonamiento, afectaciones y desafectaciones, modificaciones del trazado, etc.

Cabe hacer especial hincapié en el interés ambiental de estas vías como corredores ecológicos y cuya función puede dar cumplimiento a lo estipulado en Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad sobre conectividad en espacios naturales protegidos.

Tras el estudio del referido documento, su debate y deliberación, en la reunión de la Comisión de Espacios Naturales Protegidos, Flora y Fauna Silvestre celebrada el día 18 de marzo de 2014, y tras considerar que el Consejo debe informar sobre el mismo, se acuerda:

**Emitir el siguiente Dictamen sobre el anteproyecto de Ley de / /2013 de modificación de la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón.**

Este Consejo **valora positivamente** el presente Anteproyecto de Ley cuyo principal objetivo es corregir desajustes que se han podido producir desde la aprobación de la Ley vigente hasta la actualidad, y en cualquier caso agilizar los trámites administrativos de deslinde, modificación de trazados, ocupaciones, etc.



Sin embargo, cabe hacer algunas aportaciones cuyo objetivo es mejorar el futuro desarrollo de la Ley y su aplicación.

### Consideraciones generales

Como resultado de la transposición al Derecho interno español de la Directiva "Aves" y de la Directiva "Hábitats", la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad contiene la regulación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en el tercer capítulo de su Título II. En este apartado se incorporan a la planificación ambiental o a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, los **corredores ecológicos**, otorgando un papel prioritario a las **vías pecuarias** y las áreas de montaña. Estos corredores ecológicos deben participar en el establecimiento de la red europea y comunitaria de corredores biológicos definidos por la Estrategia Paneuropea de Diversidad Ecológica y Paisajística y por la propia Estrategia Territorial Europea.

En el Artículo 20. Corredores ecológicos y Áreas de montaña, de la citada Ley se señala que *“Las Administraciones Públicas preverán, en su planificación ambiental o en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad. Para ello se otorgará un papel prioritario a los cursos fluviales, las **vías pecuarias**, las áreas de montaña y otros elementos del territorio, lineales y continuos, o que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos”*.

El mismo Artículo 2 de la LEY 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón ya señala en su punto f) lo siguiente: *“Considerar las vías pecuarias como un instrumento de conservación de la naturaleza y mantener en ellas, como corredores naturales, la diversidad biológica, la presencia de flora ligada a estas áreas y el desplazamiento de las especies de fauna”*. Sin embargo, ni en esta Ley ni en la modificación actual se desarrolla este punto en concreto.

Por todo ello, se traslada como **propuesta** a la Dirección General competente en Vías Pecuarias y a la Dirección General de Conservación del Medio Natural la posibilidad de realizar conjuntamente un **proyecto de corredores naturales basado parcialmente en la red de vías pecuarias de Aragón**, que permita la conectividad de los espacios de la Red Natura 2000 y los Espacios Naturales Protegidos de Aragón, pudiéndose declarar estas vías como **Vías Pecuarias de Especial Interés Natural**. Esta propuesta podría tener su reflejo en el articulado de la presente modificación, por ejemplo añadiendo al Artículo 2, punto f de la ley vigente la siguiente frase: *“Se realizará un Plan de corredores ecológicos basado en las vías pecuarias y en otros elementos naturales y se procederá a la declaración de éstas como Vías Pecuarias de Interés Especial”*. En caso de considerar positivamente esta propuesta cabría establecer un



plazo de tiempo prudente en el texto del artículo para que se materializase el citado Plan de corredores ecológicos.

### Consideraciones sobre el articulado

Sobre el **Apartado segundo** por el que **se modifican los apartados 2 y 4 y se adiciona un nuevo apartado 5 en el artículo 12**, hay que apuntar que en el punto 2 la normativa vigente se señala que *“Será preceptiva la emisión de los informes técnicos correspondientes que justifiquen la propuesta de declaración, el informe del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón cuando el procedimiento tenga por objeto la declaración de Vías Pecuarias de Especial Interés Natural”*. Este punto desaparece en la nueva normativa, dejando de ser preceptivo el informe del CPNA.

Cabe recordar que este Consejo es el máximo órgano asesor del Gobierno de Aragón en materia medioambiental y en él se integran prácticamente todos los agentes sociales, políticos y de la administración que representan a la sociedad aragonesa. Por ello, eliminar esta función atribuida al Consejo por la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón, supone un retroceso en los procesos de participación pública y ciudadana sobre este particular.

Cabe recordar la existencia de convenios y normativa comunitaria, estatal y autonómica como el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio Aarhus), y el Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de *septiembre de 2006 relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, que obligan a los Estados Miembros a activar procesos participativos en todas aquellas cuestiones ambientales que afecten a la sociedad; principios que se recogen en el propio Código de Buenas Prácticas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La participación ciudadana, y en este caso canalizada a través del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón debe ser garantía de un proceso participativo y consultivo en el que las entidades, instituciones y asociaciones que representan a toda la sociedad aragonesa puedan intervenir en aquellos instrumentos de planeamiento ambiental y territorial que le afecten.

Por ello, se **solicita** a la Dirección General de Gestión Forestal **que se vuelva a incluir la necesidad de realizar un informe preceptivo, no vinculante por parte del CPNA para la declaración de Vías Pecuarias de Interés Especial.**

Abundando en lo anterior, cabe recordar que desde la aprobación de la Ley vigente de vías pecuarias no se ha remitido a este Consejo ningún expediente de declaración de Vías Pecuarias de Interés Especial por lo que difícilmente se podrá argumentar que este trámite de elaboración de informe por parte del CPNA haya supuesto una demora en la tramitación



administrativa de declaración. Por otro lado, el funcionamiento de este Órgano colegiado se tiende a adaptar a los procesos y tiempos de tramitación de los documentos normativos que le llegan por lo que no supone un impedimento o problema a la hora de tramitar expedientes y menos si se diera el caso de una vía pecuaria de interés especial, cuestión que claramente sería positiva para el medio ambiente y la protección de las vías pecuarias.

Por los mismos argumentos reseñados en los párrafos precedentes, la solicitud formulada deberá igualmente afectar a la modificación del **apartado 5 del artículo 18**, al **apartado 3 del artículo 25**, al **apartado 4 modificado del Artículo 27** debiéndose **incluir**, tal y como esta recogido en la Ley vigente, **al CPNA en el procedimiento de audiencia** cuando se trate del deslinde de Vías Pecuarias de Especial Interés Natural.

La propuesta de Ley modifica el **artículo 17**, sobre la clasificación de las vías pecuarias, adicionando un **nuevo apartado 5** que suscita dudas, por cuanto podría resultar contrario a derecho.

Según dicha modificación, podrá llevarse a cabo un nuevo procedimiento de clasificación de vías pecuarias que ya cuenten con un acto administrativo de clasificación en vigor, cuando concurren las siguientes circunstancias:

*“a) Que un estudio de investigación realizado por el Departamento competente en materia de vías pecuarias acredite que la realidad actual de dichas vías pecuarias se encuentra muy modificada con respecto a la que consta en el acto de clasificación.*

*b) Que tanto la descripción de los trazados y demás características de las vías pecuarias como la cartografía asociada a las mismas en los proyectos de clasificación no resulten lo suficientemente precisos para permitir su correcta ubicación”*

Según esta nueva redacción, parece que se podría llegar a la situación de desclasificar una vía pecuaria en casos como la ocupación, roturación, o la modificación ilegal. Tal supuesto implicaría desvirtuar el principio de legalidad aplicable sobre unos bienes demaniales y, por lo tanto, inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En la práctica ello supondría hacer prevalecer los hechos consumados, ante la permisividad de una Administración encargada –precisamente- de velar para que dichas modificaciones no tengan lugar y, en su caso, sancionar cualquier menoscabo del régimen singular de protección que la Ley otorga a las vías pecuarias.

Por todo ello, se sugiere la modificación del apartado 5 ya que, además, cualquier alteración de trazado está sujeta al procedimiento de desafectación que ya está regulado en otros artículos. En esta línea cabría hablar de revisar, o actualizar la clasificación vigente, aprovechando las fuentes de información cartográfica y fotográfica actuales, sin que ello tenga que implicar un nuevo proceso de clasificación que anule el existente.



Respecto a la modificación propuesta al **apartado 1 del artículo 25**, relativa a las **modificaciones generales del trazado**, este Consejo cuestiona la posibilidad de que la presente norma pueda establecer una **modificación de anchura** para la vía pecuaria repuesta, definida en su clasificación original o en su deslinde aunque pueda conservar los fines propios de la vía. En la Ley básica 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, no se recoge esta posibilidad, por lo que la normativa autonómica no puede ser más laxa sobre este particular. Concretamente en el *Artículo 11* Modificaciones del trazado de la citada ley básica se señala que: *“1. Por razones de interés público y, excepcionalmente y de forma motivada, por interés particular, **previa desafectación**, se podrá variar o desviar el trazado de una vía pecuaria, **siempre que se asegure el mantenimiento de la integridad superficial**, la idoneidad de los itinerarios y de los trazados, junto con la continuidad del tránsito ganadero, y de los demás usos compatibles y complementarios con aquél.”*. Se recomienda analizar desde el punto de vista jurídico si esta propuesta tiene cabida en la nueva normativa.

En la misma línea el **Artículo 25.1** del proyecto de ley aragonés parece contemplar la posibilidad de modificar un trazado sin un procedimiento de desafectación, cuestión que tampoco permite la Ley básica. Por lo que se recomienda para evitar errores de interpretación añadir a la modificación planteada del Artículo 35, punto 1 las palabras “previa desafectación”, quedando redactado de la siguiente forma: “1. Por razones de interés público, y excepcionalmente y de forma motivada, por interés particular, **previa desafectación**, se podrá variar...”

Sobre la modificación del **apartado 3 del artículo 30**, no se comprende la nueva redacción y no se entiende el objeto de la nueva aportación. Posiblemente falte la conjunción “y” tras la palabra “Aragón”.

Respecto al nuevo **apartado 5 en el artículo 35**, relativo al uso de vehículos motorizados, se recomienda que, en virtud de ese uso excepcional por vehículos motorizados de la vía pecuaria al que se alude, cualquier mejora de firme y trazado del vial deberá garantizar la integridad superficial de la vía, es decir su anchura y el tipo de firme, no debiéndose permitir asfaltados, mezclas bituminosas o aglomerados que modifiquen las escorrentías y desvirtúen la naturaleza y el uso principal de estas vías. Se recuerda que el asfaltado por otro lado, ya está contemplado como infracción muy grave o grave en el Título IV de la Ley vigente.

Sobre el **Artículo 38. Usos especiales de la vigente Ley de Vías pecuarias de Aragón**, donde se señala en su punto 1 a) que estarán sujetas a autorización previa las actividades que desarrollen en las vías pecuarias las personas o entidades, tengan o no ánimo de lucro, como organizadoras de actividades recreativas, deportivas, culturales y educativas de sus socios o afiliados y terceros, cabe proponer que se considere la flexibilización de este requerimiento para estas actividades, salvaguardando lógicamente las preferencias de uso pecuario. Con el texto actual, en vez de promover el tránsito de personas por nuestras cabañeras para proteger



de una forma no coactiva el medio natural, se fomenta el tránsito por sus márgenes, bosque a través, campo a través, puesto que no hay que pedir autorización. Se propone eliminar esta obligación de solicitar autorización para estas actividades, con los condicionados que se considere.

#### Otras consideraciones

Este Consejo insta a la Dirección General de Gestión Forestal a **iniciar la tramitación de declaración de Vías Pecuarias de Interés Especial.**

---

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza, a 9 de abril de 2014, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, CERTIFICO:

VºBº:

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: Juan de la Riva Fernández

EL SECRETARIO DEL CONSEJO

Fdo.: Francho Beltrán Audera