

DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE EL BORRADOR DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN POR EL QUE SE DETERMINA EL PROCEDIMIENTO SOBRE SOLICITUDES DE AUTORIZACIÓN DE PUESTA EN CULTIVO DE SUPERFICIES DE MONTE

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, en sesión celebrada el día 6 de abril de 2017, 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 por mayoría emitir el siguiente

DICTAMEN

ANTECEDENTES

La Dirección General de Producción Agraria del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón remitió, con fecha de registro de entrada 2 de febrero de 2017, a la Secretaría del Consejo, para su revisión y estudio, el Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se determina el procedimiento sobre solicitudes de autorización de puesta en cultivo de superficies de monte.

Tras las deliberaciones de la reunión de la Comisión de Espacios Naturales y biodiversidad del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, celebrada el día 22 de marzo de 2017, y tras considerar oportuno que el CPNA emita dictamen sobre este particular, se acuerda:

Emitir el siguiente dictamen sobre el Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se determina el procedimiento sobre solicitudes de autorización de puesta en cultivo de superficies de monte.

CONSIDERACIONES GENERALES

El objeto del presente Decreto es establecer un procedimiento administrativo para la resolución de las solicitudes de autorización para la puesta en cultivo de terrenos de uso forestal o de monte. Este Decreto deroga la orden de 25 de mayo de 2007 del Departamento de Agricultura y Alimentación creada para el fin señalado. La modificación de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de montes de Aragón por la Ley 3/2014, de 29 de mayo incorporó cambios significativos como la definición de monte y la resolución de procedimientos de autorización de puesta en cultivo de terrenos de uso forestal y estos cambios influyen en la solicitud y resolución de procedimientos de autorización de puesta en cultivo de este tipo de terrenos forestales. En este sentido el presente Decreto realiza un ajuste normativo y establece, subiendo el rango normativo, un nuevo procedimiento.

Este Consejo informa el presente Decreto entendiendo que se ajusta a las normas señaladas y a los procedimientos necesarios. Cabe no obstante, hacer las siguientes apreciaciones que podrán ayudar a mejorar o completar el Decreto, sobre todo en lo relativo a las precauciones ambientales necesarias para salvaguardar la biodiversidad.

SOBRE EL ARTICULADO

El **Artículo 2.** Definiciones, señala lo siguiente: *“d) Vegetación forestal o especie forestal: especie arbórea, de matorral o herbácea que no es característica de forma exclusiva del cultivo agrícola. No comprende aquellas especies cultivadas con la finalidad de su aprovechamiento agrario o las que espontáneamente puedan desarrollarse como malas hierbas de cultivos o aprovechamientos agrarios”*. En el concepto definido se señala la distinción entre *“Vegetación forestal o especie forestal”*, por lo que en el desarrollo de la definición se considera oportuno añadir el concepto de formación vegetal compuesta por especies de naturaleza arbórea, arbustiva o herbácea que no son características exclusivas del cultivo agrícola.

Sobre el artículo 5. Supuestos objetos de autorización

En el punto 2 a) se indica que no requerirán autorización de cambio de uso forestal *“Los enclaves forestales en terrenos agrícolas no incluidos en Red Natural de Aragón cuya superficie sea inferior a dos mil metros cuadrados, siempre que no estén cubiertos con vegetación forestal arbórea”*. Este Consejo propone añadir al supuesto la siguiente frase: **“o que no estén definidos como Hábitats de Interés Comunitario de carácter prioritario”**.

La Directiva 92/43/CEE, conocida como Directiva Hábitats define como tipos de hábitat naturales de interés comunitario a aquellas áreas naturales y seminaturales, terrestres o acuáticas, que a escala europea, se encuentran amenazados de desaparición, o bien presentan un área de distribución natural reducida a causa de su regresión, entre otras cuestiones. De entre ellos, la Directiva considera tipos de hábitat naturales **prioritarios** a aquéllos que están amenazados de desaparición en el territorio de la Unión Europea y cuya conservación supone una responsabilidad especial para la UE.

Por otro lado, por mantener la coherencia con el redactado de la Ley 3/2014, de 29 de mayo, por la que se modifica la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, se propone sustituir *“que no estén cubiertos con vegetación forestal arbórea”*, por *“que no hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal”*. Hay que señalar que determinadas especies de gran interés ambiental como sabina negra, sabina albar, majuelo, madroño, etc. en muchas ocasiones no alcanzan portes arbóreos y sin embargo pueden presentar un mayor interés ambiental que otras especies de mayor porte.

Respecto al artículo 6. Criterios

Señalar la pertinencia de **añadir en el punto 2 a los criterios agrarios los ambientales**. La redacción propuesta sería la siguiente:

“2. En la resolución administrativa, para determinar si procede otorgar autorización de puesta en cultivo de terrenos de uso forestal se valorarán desde el punto de vista agrario (eliminar la “s”), y ambiental los siguientes criterios...”

El **apartado 2a)** señala que la pendiente media de la parcela deberá ser menor o igual al 10%. En la orden de 25 de mayo de 2007, señalaba que debía disponer de una pendiente menor o igual al 10%, pero no de media sino en toda la parcela. Este hecho puede resultar relevante en determinadas parcelas irregulares pudiéndose dar el caso de autorizarse una parcela con una parte con pendientes superiores al 10%, lo cual podría suponer problemas de carácter erosivo en ese sector de la parcela o incluso de seguridad en el laboreo.

Este Consejo recomienda mantener el redactado de la citada orden.

Se propone **añadir un punto f) en el apartado 2** relativo a las condiciones ambientales relacionadas con la **estabilidad geomorfológica** de los terrenos objeto de autorización de puesta en cultivo. En este sentido se deberán valorar los riesgos de activación de proceso erosivos, de incisión lineal, generación de tollos, ramblas o interceptación de escorrentías, procesos kársticos como colapsos o hundimientos, deslizamientos de laderas, etc.

En este sentido parece oportuno incorporar como elemento positivo a la hora de autorizar los proyectos de **restauración de terrazas o cultivos abandonados** en bancales y los proyectos de recuperación del paisaje agrario tradicional.

De igual forma cabría **valorar positivamente** la utilización por parte de los demandantes de **técnicas de agricultura de conservación** y de otras técnicas contempladas en los manuales de buenas prácticas agrícolas.

Por otro lado, el presente Decreto añade en el punto 3 del artículo 6, respecto a la orden anterior, una serie de **excepciones al apartado 2 a)**. Entre ellas que la pendiente pueda ser superior al 10% si el sistema de explotación permite un adecuado control de la erosión y el cultivo a implantar sea leñoso.

En este sentido es de interés recordar lo establecido en la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías limpias donde se señala entre los objetivos el potenciar una gestión forestal sostenible que promueva la fijación de carbono y frene la erosión. La pérdida de suelos es un proceso irreversible que limitará futuras políticas de fijación de carbono mediante reforestación, por lo que **el control de la erosión debe ser la prioridad a tener en cuenta a la hora de autorizar el cambio de uso de suelo en zonas forestales**.

Se recomienda que el **punto 3º del Artículo 6 elimine de la excepción el condicionado tercero del apartado 2a)** *“condiciones agronómicas adecuadas para el cultivo que pretende implantarse”*, de forma que se excluya de estas excepciones, ya que parece un criterio que debería de cumplirse en todos los casos.

Respecto al **artículo 8 Documentación**, cabe señalar que en su punto d) se exige presentar una memoria que incluya una *“descripción detallada de la cobertura vegetal actual del área sobre la se que solicita actuar a nivel de especies y porcentaje de cada especie”*. En este sentido para **facilitar al solicitante la redacción de esta parte de la memoria** cabe sugerir añadir la posibilidad de solicitar al órgano ambiental competente la información ambiental existente sobre esta parcela. Dicha información se puede complementar con otra información sobre la presencia potencial de taxones catalogados de fauna o flora, o de hábitats de interés comunitario, ubicación en zona ambientalmente sensibles, o de la Red Natural de Aragón...

Sobre **el último condicionado del punto d** relativo a *“...superficies agrícolas que el solicitante aporte para el cambio de uso forestal como **compensación** de aquellas otras superficies que solicite roturar”*, hay que señalar que no se observa reflejo del mismo en los condicionados para la autorización. Cabe proponer que este punto de carácter compensatorio se incorpore a los criterios del apartado 2 del Artículo 6, y se valore como elemento positivo a la hora de autorizar la actuación.

En este punto además cabría añadir información relativa a si además de la solicitud de transformación de uso forestal a agrario en tramitación existen otras en zonas próximas por parte del mismo solicitante dentro de una actuación más extensa. Parece importante poder analizar, en el supuesto planteado, los efectos conjuntos del proyecto de transformación y no actuación por actuación.

Respecto al **Artículo 11 Informe vinculante**, hay que señalar la pertinencia de añadir “y ambientales” a la frase final del punto 2 *“Estas circunstancias serán valoradas favorablemente siempre que los aspectos forestales queden suficientemente protegidos”*.

Se entiende que el informe elaborado por la Subdirección Provincial de Medio Ambiente incorporará cuestiones relacionadas no estrictamente con “lo forestal”, sino también con aspectos relativos a la biodiversidad relacionados con la presencia de taxones de fauna y flora amenazados, presencia de hábitats de interés comunitario, etc. En este sentido el citado informe sería recomendable que se pronunciase sobre aspectos ambientales en un sentido más amplio, incluyendo los forestales.

Cabría además sugerir la pertinencia de valorar favorablemente que la actuación se realice en un **municipio o en un entorno con abundante masa forestal**, frente a actuaciones en zonas con menos masa o de carácter más específico (sabinares, enebrales...). Esta circunstancia podría valorarse favorablemente siempre que los aspectos forestales y de conservación quedaran suficientemente contemplados.

Otras consideraciones

Se recomienda incorporar en el documento lo señalado en la Ley 3/2014, de 29 de mayo, por la que se modifica la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón relativo a zonas incendiadas. Concretamente la prohibición de pérdida o cambio de uso forestal al menos durante 30 años de zonas afectadas por incendios.

Se señala en la parte expositiva de la página 2 que la autorización de pérdida del uso forestal por puesta en cultivo corresponde de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 15/2006 al departamento competente en materia de medio ambiente y, en su caso, del titular del monte. Sobre este particular parece oportuno revisar esta afirmación ya que no se corresponde con el contenido del citado artículo 31 que señala que es el departamento competente en materia de agricultura, salvo en el caso de que sean montes catalogados.

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza, a 6 de abril de 2017, 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

VOTO PARTICULAR

Voto particular emitido por la Sra. Loreto Beltrán Audera en el plazo y forma correcta según queda regulado en el Capítulo III, Artículo 30, punto 7 del Reglamento interno de funcionamiento del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, aprobado mediante la Resolución de 28 de noviembre de 2011, de la Dirección General de Conservación del Medio Natural.

“Con respecto del texto del dictamen aprobado en el pleno del 6 de abril de 2017 sobre el borrador de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se determina el procedimiento sobre solicitudes de autorización de puesta en cultivo de superficies de monte, deseamos hacer constar el siguiente voto particular:

Manifiestar que, compartiendo mayoritariamente lo señalado en el dictamen, debe aclararse que en el punto 2 a) del artículo 5 habla de “enclaves forestales en terrenos agrícolas no incluidos en la Red Natural

de Aragón” y que la inclusión de que no estén “definidos como Hábitats de Interés Comunitario de carácter prioritario” es ir más allá de lo que se establece en la normativa básica / (Ley de Montes de Aragón) e innecesario, ya que las diferentes figuras de protección que se puedan imponer por otras normas no son eliminadas por esta, máxime si son de rango superior.

Igualmente, consideramos que, puesto que una Directiva no es de aplicación directa a los particulares ya que precisa la incorporación en el marco normativo de cada estado miembro de la UE, no tiene sentido hacer referencia a Directivas que, por su antigüedad, ya han sido trasladadas mediante una ley española, siendo únicamente justificada esta mención cuando se está en proceso de transposición.

De igual manera, en el apartado 2ª consideramos que se debe mantener lo establecido en la Ley de Montes y, en su caso, establecer en los casos en los que pese a que la media asea menor o igual del 10% existan áreas de mayor pendiente, un análisis individualizado si se quiere ser precavido.

En cualquier caso, se entiende que los técnicos encargados de la resolución administrativa, con los condicionantes legales establecidos en la ley de Montes, son más que capaces de valorar si una determinada pendiente un punto del terreno supone un informe favorable o desfavorable para la puesta en cultivo de dichas superficies basado en los aspectos forestales de manera prioritaria (que son a los que hace referencia esta normativa) y a los socioeconómicos en general, entre los que se encuentran los ambientales.

Respecto a la valoración más positiva que se recomienda por parte del Consejo para aquellos municipios o entornos con abundante masa forestal, pueden suponer no sólo un agravio comparativo sino que si se valora exclusivamente la cantidad de masa arbórea y no otros condicionantes puede suponer un impacto ambiental mayor, por lo que se recomienda no se realice dicha recomendación.

Finalmente, y de acuerdo a lo establecido en el preámbulo de esta propuesta de decreto, lo que se busca es “actualizar y simplificar el procedimiento administrativo de autorización” por lo que el articulado debería centrarse de manera más específica en estos aspectos, evitando la indefensión del administrado, aclarando aspectos relevantes como la posibilidad de que no se emita informe, recurriendo al silencio administrativo, cuando se establece una tasa que, textualmente se indica, su hecho imponible no se produce con la presentación de la solicitud, si no a la emisión del informe, pero posteriormente se establece el carácter previo de la tasa, etc.”

Loreto Beltrán Audera

Representante en el CPNA de las Organizaciones empresariales (CEOE Aragón)