

DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCION DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón en sesión celebrada el día 17 de diciembre de 2009, y conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, acordó emitir el siguiente

DICTAMEN

La Dirección General de Gestión Forestal del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón remitió, con fecha de entrada 23 de noviembre de 2009 en la Secretaría del Consejo, para su revisión y estudio, el Borrador de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento de elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales.

El presente borrador de Decreto da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, donde se dispone la obligación de elaborar una norma con rango de Decreto con el objeto de elaborar los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (en adelante PORF). Se contempla así mismo que reglamentariamente se definirá el contenido mínimo de los PORF, así como que estos planes incluirán medidas concretas a fin de establecer corredores biológicos entre los montes catalogados o los protectores, o entre éstos y otros espacios naturales protegidos.

Este Consejo valora muy positivamente el presente documento por cumplir con lo establecido en la citada Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, y establecer las bases para conseguir que todo el territorio forestal de Aragón cuente con su propio PORF.

Por otro lado, este Consejo considera también muy positivo el hecho de que los PORF y la filosofía que inspira la propia Ley de Montes, supere la visión "clásica" de ordenación forestal-ordenación de montes, incorporando el uso múltiple de forma decidida, y enmarcándolo en la ordenación del territorio. A este respecto, se comparte el hecho de que los planes de ordenación del espacio forestal no sirvan sólo para hacer aprovechamiento (ordenado) sino para gestionar el espacio forestal, incorporando criterios de protección, usos recreativos, ambientales, etc.

Por todo ello, y tras el estudio del citado documento en la reunión conjunta de las Comisiones de Espacios Naturales Protegidos, Flora y Fauna Silvestres y de Protección del Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, celebrada el día 1 de diciembre de 2009, y conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, se acuerda:

Emitir el siguiente **Dictamen sobre el Borrador de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento de elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales.**

Analizado el borrador de documento, se proponen algunas consideraciones que podrán ayudar a completarlo o corregir algunos aspectos puntuales:

1. Sobre la normativa de referencia y aplicación citada

Este Consejo recomienda que, tanto en la exposición de motivos como en el articulado del Borrador de Decreto, se haga mención a una norma básica como es la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que contempla en su artículo 9 la elaboración del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, donde se incluye el Inventario y la Estadística Forestal Española. Los recursos forestales forman parte de los recursos naturales, y de manera indiscutible del Patrimonio Natural, y por ello se debería hacer referencia a la Ley 42/2007 y a los principios de sostenibilidad y protección del medio ambiente que la inspiran. Las dos únicas normas ambientales que se mencionan en el texto normativo son la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón y la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, debiéndose entender que las cuestiones ambientales para la elaboración de los PORFs no se reducen exclusivamente a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

En la misma línea, la redacción correcta de la Disposición Adicional Segunda, debería ser que los PORF se "**adaptarán**" a los contenidos de los PORN, en lugar de "**atenderán**", máxime cuando el artículo 19 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad dispone que: "*Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos*". Parece lógico, por tanto, que el contenido de un PORF, como *instrumento básico de planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio*, deba adaptarse a lo que establezca el PORN.

De igual forma, este Consejo considera que en la Disposición Adicional Segunda debería indicarse claramente que se asumirán también los contenidos de las cuestiones de índole forestal del resto de los instrumentos de planificación o gestión existentes referidas a los espacios incluidos en el Anexo II (punto 2.3). A este respecto, parece de especial relevancia, por la superficie a la que afectará, tener en cuenta los futuros Planes de Gestión de los espacios de la Red Natura 2000, muchos de los cuales se deberán centrar en el establecimiento de medidas de gestión y conservación de hábitats forestales.

2. Sobre el articulado

En relación con el **artículo 7**, relativo al documento técnico inicial, se deberá indicar, como mínimo, qué capítulos debe incluir este documento. Se entiende que deberá contener, además de las cuestiones puramente silvícolas o de aprovechamientos forestales, otras cuestiones como un avance de objetivos, líneas generales de la zonificación, la "vocación del territorio" por las características ambientales y socioeconómicas del mismo respecto de los

usos múltiples, etc. A este respecto, se debería señalar que **los apartados incluidos en los Anexos II y III compondrán el documento técnico inicial**, ya que éste será el documento principal informado por el Comité Forestal de Aragón, por la Comisión Técnica y por el Consejo de Protección de la Naturaleza. A este respecto, este Consejo considera que, tal y como se viene realizando en la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, el CPNA debería informar también el documento provisional al que hace referencia el artículo 9 del Decreto.

Por otro lado, cabe añadir que no se justifica adecuadamente la creación de la **Comisión Técnica**, entendiendo que ya existe un proceso participativo en el que está integrado el Comité Forestal, el CPNA y el resto de la sociedad a través del procedimiento de información pública. Esto no es óbice para que, evidentemente, en el proceso interno de elaboración del PORF, el equipo técnico redactor deba tener en cuenta las diferentes inquietudes de los agentes e instituciones implicadas. En cualquier caso, si no se elimina esta Comisión Técnica, se debería incorporar en el texto un artículo específico que se refiera a su creación, a la fórmula de constitución, la composición, la obligación de elaborar un reglamento de funcionamiento interno, etc.

En la misma línea se indica que la **Comisión Técnica** que valore el informe técnico inicial, deberá estar formada por cinco técnicos con titulación forestal universitaria. Cabe entender que si el documento inicial del PORF incluye cuestiones relativas no sólo a planificación forestal, sino también a ordenación del territorio, tal y como se indica en la Ley, carece de sentido limitar la entrada en esta comisión de otros técnicos formados en temas medioambientales o de ordenación territorial, cuyas opiniones podrán aportar otros puntos de vista enriquecedores. Este Consejo considera que debería indicar, que uno o, en todo caso, dos de los miembros de esa comisión deberán tener titulación forestal universitaria, pero no exigir que los cinco representantes posean esta titulación.

Respecto al **artículo 10** relativo a la **integración de los aspectos ambientales en el PORF** y aprobación del Plan. Se debería evitar la frase “integración de los aspectos ambientales”, ya que estos criterios deberían estar integrados obviamente en todo el proceso de elaboración del PORF. Se entiende que se quiere decir que se deberán incorporar los resultados del Informe de Sostenibilidad Ambiental que se referirán, sobre todo, a cuestiones ambientales.

3. Sobre el procedimiento de elaboración y aprobación de los PORF

Se adjunta una tabla con el seguimiento de los pasos para la aprobación de los PORF, con algunas observaciones de este Consejo referidas a lo dispuesto en los artículos 5, 6, 8 y 10, destacadas en negrita en la tabla adjunta.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LOS PORF		
Artículos	Concepto	Observaciones
Artículo 5	Inicio procedimiento por la Comarca de oficio o a instancia de los propietarios	Se indica que los propietarios privados deberán solicitar a la Comarca que haga el PORF de sus propiedades forestales, pero este apartado no se recoge en la Ley ni en el resto del borrador de Decreto.
Artículo 6	Se somete una memoria previa del PORF a evaluación ambiental de Planes y Programas al INAGA, incluyendo con un documento de Análisis Preliminar de Incidencia Ambiental	El CPNA será consultado de forma preceptiva en cumplimiento de la Ley de Protección Ambiental. El INAGA señalará el contenido del ISA y los resultados de las consultas previas.
Artículo 6	La Comarca elabora el Informe de Sostenibilidad Ambiental	
Artículo 7	La Comarca elabora del documento técnico inicial del PORF	ISA y PORF inicial serán valorados por la Comisión Técnica. Después pasa a informe del CPNA y Comité Forestal.
Artículo 7	El director general competente aprueba el documento inicial	
Artículo 8	La Comarca somete a Información Pública el ISA y el PORF inicial	Se da por hecho que ya incorpora las aportaciones del CPNA, del Comité Forestal y de la Comisión Técnica. Se debería indicar este particular.
Artículo 9	Documento provisional. La Comarca elabora el PORF provisional	Se incorporan los resultados del proceso de información pública y la resolución del ISA.
Artículo 9	La Comarca envía de nuevo al INAGA la propuesta de PORF, el ISA y una memoria explicando el resultado de las consultas y cómo se han integrado, así como la resolución del ISA previa. También se remite a la Dirección General de Gestión Forestal para que emita informe vinculante	
Artículo 10	Integración de aspectos ambientales al PORF y aprobación del Plan. La Comarca integra los contenidos del ISA, resultados de información pública e informe de la Dirección General competente	Se supone que la Comarca integra los contenidos del informe del INAGA sobre cómo ha integrado los contenidos de la resolución del ISA y nuevas cuestiones que el INAGA haya podido formular. Se entiende que ya ha integrado en el artículo anterior los resultados de la información pública, porque no se indica que haya una nueva información pública, a no ser que se trate de la resolución final del INAGA sobre el ISA.
Artículo 10	La Comarca remite el PORF a la D.G de Gestión Forestal para examen y después al Consejero quien hace la propuesta de aprobación. El Plan se aprueba por Decreto del Gobierno de Aragón	Debería seguir indicando la Dirección General competente en materia forestal y no D.G de Gestión Forestal. No se indica si el examen es vinculante, si debe aprobar el PORF o puede devolver a la Comarca el documento por no incorporar a adecuadamente los contenidos de su informe anterior o del ISA.

4. Sobre los corredores biológicos

En el punto 7 del Artículo 61 de la Ley de Montes, se establece que los PORF incluirán medidas concretas a fin de establecer **corredores biológicos** entre los montes catalogados o los protectores, o entre estos y otros espacios naturales protegidos.

Sobre este particular, el presente borrador de Decreto no desarrolla, ni en los contenidos de los PORF ni en la cartografía indicada en el Anexo III, la definición cartográfica y creación de estos corredores biológicos, cuestión que debería incluirse. Cabe recordar lo establecido en la Ley **42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad** que indica en su artículo 20. Corredores ecológicos y Áreas de montaña, 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”*.

5. Sobre el Anexo II, contenidos mínimos de los PORF

En el punto 1.1 Caracterización del medio físico, se propone sustituir el término “físico” por “abiótico”, ya que el medio biótico es parte indisoluble del medio físico en su concepción geográfica.

En el punto 2. Descripción y análisis de los montes y paisajes, se propone, tal y como se viene haciendo en los planes relativos a los Espacios Naturales Protegidos, apoyarse en unos **planteamientos metodológicos de carácter ecosistémico**, dentro de una visión paisajística y dinámica del medio.

En relación con este aspecto paisajístico, reducido en el punto 2.5 a una cuestión marginal o complementaria, cabría valorar **el paisaje** como un concepto que permite integrar conjuntamente las variables naturales y antrópicas y, sobre todo, la dimensión espacial de las mismas. Nos podremos apoyar en la teoría del paisaje integrado (BERTRAND, 1968), según la cual todos los elementos que conforman el paisaje, tanto naturales como antrópicos, están interrelacionados y son interdependientes: *“El paisaje no es la simple suma de elementos geográficos separados sino que es -para una cierta superficie espacial- el resultado de las combinaciones dinámicas, a veces inestables, de elementos físicos, biológicos y antropológicos que, engarzados dialécticamente, hacen del paisaje un cuerpo único e indisoluble en perpetua evolución”*. Así, el análisis de los diferentes elementos que componen el paisaje se debería realizar de una forma

integrada, y no como variables independientes, tal y como se establece, *a priori*, en el documento.

La metodología de estudio previa de los PORF podría abordar los aspectos del medio natural yendo de escalas espacio-temporales amplias (como puede ser el clima o la geología), pasando por el estudio de escalas intermedias (hidrología, suelos), hasta las escalas menores (formaciones vegetales, fauna). A ello hay que añadir el ser humano y sus actuaciones como parte intrínseca del funcionamiento de estos sistemas naturales y seminaturales. El resultado de las interacciones entre el medio físico y humano se manifiesta en el paisaje percibido, dando lugar a unidades de paisaje integrado. A partir de la identificación y descripción de estas unidades se puede elaborar un análisis de los valores naturales y de su funcionamiento para establecer finalmente una zonificación en función de las unidades de paisaje, y unas directrices de gestión específicas en esas unidades. En el caso de los PORF, cuestiones como formación vegetal, régimen de propiedad, madurez y estructura de las masas, aprovechamientos, etc., serán los factores prioritarios que pesarán más a la hora de definir las unidades de paisaje. Junto a esos factores otros como pendientes, orientaciones, riesgos geomorfológicos, riesgos humanos, suelos, serán también definitorios.

Se propone incluir en el **punto 2.3** Figuras de protección existentes, los "**humedales singulares**", considerando que la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente que crea la Red Natural de Aragón, ya dispone que los humedales singulares forman parte de la Red Natural de Aragón; y por otra parte, ya se encuentra en tramitación avanzada el Decreto del Gobierno de Aragón por el que se crea el Inventario de Humedales Singulares de Aragón y se establece su régimen de protección, con un Anexo I donde figuran casi 240 humedales.

Sobre el **punto 6 Objetivos generales de los PORF**, hay que señalar que los aspectos ecológicos se añaden como "restricciones" cuando el objetivo de estos Planes y el espíritu de la propia Ley de Montes tiende a conciliar la política forestal con la gestión forestal sostenible y los usos múltiples del espacio forestal, incorporando de forma horizontal los criterios ecológicos intrínsecos del propio funcionamiento de las zonas forestales.

En relación con el **punto 7. Zonificación por usos y vocación del territorio, objetivos específicos, compatibilidades**, cabe apuntar que la zonificación "en función de los recursos naturales existentes y sus aprovechamientos, su estado de conservación...", debería hacerse tras la definición de unidades de paisaje integrado. Estas unidades de paisaje deberían de cartografiarse, dando un **mapa de unidades de paisaje** fruto de la relación yuxtapuesta de mapas de elementos variados. Este mapa debería añadirse a los señalados en el Anexo III.

En su **punto 8.1** Catalogación de montes públicos y protectores, se señala que "*Diagnosticado el estado forestal se establecerán las prioridades para la declaración y*

catalogación de montes públicos y su posterior deslinde y amojonamiento, constituyéndose el PORF como el marco para la declaración de Montes de Utilidad Pública y Montes Protectores”.

No queda clara la redacción de este punto. El marco legal para la declaración de los MUP es la propia Ley de Montes. Se entiende que el PORF, como herramienta de planificación, puede **recomendar**, en todo caso, priorizar determinados montes para iniciar el procedimiento administrativo. Además, en el artículo 8 de la Ley de Montes (punto 2C) se indica que la gestión del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Aragón y del Registro de montes protectores de Aragón es competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, no de la Comarca. En el *Artículo 15. Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Aragón* se indica igualmente que la inclusión de un monte, o de parte de él, en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública se efectuará por el departamento competente en materia de medio ambiente, previa la tramitación del procedimiento que reglamentariamente se establezca, en el que además de la audiencia a los interesados, se deberá acreditar que el monte tiene alguna o varias de las características que la Ley exige para su catalogación.

En el **punto 8.4** relativo a la **regulación de usos**, se indica (punto g) que: *“el uso social o recreativo de carácter intensivo requerirá por el contrario una regulación que impida el deterioro de los ecosistemas forestales o la incompatibilidad con los otros usos del monte”*. Además se añade que: *“se realizará una valoración de la capacidad de acogida, consignándose además una zonificación adecuada a las distintas actividades a realizar, la época en que pueden realizarse las mismas y las zonas de reserva o protección”*. Sobre este particular cabe proponer que se aclaren cuáles son los usos prioritarios y prevalentes del monte, y las actividades a realizar que podrían considerarse prioritarias sobre otras.

En cualquier caso, el PORF, en el apartado relativo al Plan cinegético regulado en el **punto 8.4** de la Regulación (pág. 16), podría proponer la delimitación y señalización de zonas de seguridad cinegética o zonas de reserva, ordenar los usos del monte y establecer prioridades.

Sobre el **punto 8.5 Repoblaciones**, este Consejo propone que se amplíe el contenido del título y se añada a las repoblaciones otras cuestiones como restauración forestal, apoyo a la regeneración, actuaciones tendentes a la recuperación de zonas y/o suelos degradados...

Sobre el **punto 9. Establecimiento del marco de acuerdos, convenios y contratos**, cabe proponer que se especifique mínimamente qué tipo de acuerdos, convenios o contratos son a los que se hace referencia.

6. Otras consideraciones de interés

Respecto a la **exposición de motivos** cabe señalar que en el antepenúltimo párrafo se habla de conseguir un aprovechamiento ordenado de los recursos forestales, cuestión que se repite en la última frase del mismo párrafo cuando habla de los PORF como instrumentos básicos de planificación forestal. Se debería utilizar mejor los términos empleados en la Ley 15/2006 de Montes de Aragón, por ser menos restrictivos. A este respecto, se propone sustituir la frase señalada por “*En aras de conseguir una gestión ordenada y sostenible de los recursos forestales*”. De igual forma, tal y como aparece en la Ley, los PORF son “*instrumentos básicos de planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio*”.

En el **apartado 8.4 Planes de aprovechamientos de los recursos forestales y regulación de usos**, falta el punto a. Se puede entender que en este punto se incluirían los aprovechamientos de maderas, leñas, resinas, etc. Igualmente falta el punto c.

El **Anexo III** debería llamarse “Cartografía mínima de los PORF” y no “cartográfico”. De igual forma se debería añadir una frase explicativa previa como la que aparece en el Anexo II, por ejemplo; “*La cartografía que, como mínimo, debe recoger un Plan de Ordenación de los Recursos Forestales refiere a los siguientes aspectos:*”.

En este mismo Anexo, con relación al apartado de **mapas de riesgo de incendios forestales**, quizás cabría eliminar la frase “y el resto de los riesgos identificados”, considerando que el punto siguiente se refiere, justamente, a la cartografía de otros riesgos.

Se recomienda revisar el texto en sus aspectos formales (especialmente el Anexo III) y corregir algunas cuestiones como el modo de escribir “Plan(es) de ordenación de los recursos forestales”. Si se utiliza la abreviatura “PORF”, como parece aconsejable, habrá que señalarlo la primera vez que aparece; si se incluye la expresión completa “Plan de Ordenación de los Recursos Forestales”, deberá hacerse siempre de la misma forma (actualmente aparece de formas diversas).

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza a 17 de diciembre de 2009, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, **CERTIFICO:**

VºBº

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

EL SECRETARIO DEL CONSEJO

Fdo. Joaquín Guerrero Peyrona

Fdo. Raúl Alberto Velasco Gómez