

DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE EL BORRADOR DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE DECLARAN LAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN EN ARAGÓN, Y SE APRUEBAN LOS PLANES DE GESTIÓN DE LAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN Y DE LAS ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES DE LA RED NATURA 2000 EN ARAGÓN.

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, en sesión celebrada el 25 de noviembre de 2020, y conforme a lo previsto en el artículo 2.1 del texto refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza aprobado por Decreto legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón y artículo 25 de su Reglamento de funcionamiento interno aprobado por Resolución, de 28 de noviembre, de la Dirección General de Conservación del Medio Natural, acordó emitir el siguiente:

DICTAMEN

ANTECEDENTES

Con fecha 7 de septiembre de 2020 la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, remitió a este Consejo el borrador de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se declaran las zonas especiales de conservación en Aragón, y se aprueban los planes de gestión de las zonas especiales de conservación y de las zonas de especial protección para las aves de la red Natura 2000 en Aragón.

Este Consejo debe emitir dictamen preceptivo, en cumplimiento del Artículo 55.2 del Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón, y en el que se indica que los planes de gestión de las zonas de especial conservación y de las zonas de especial protección para las aves serán aprobados mediante decreto del Gobierno de Aragón, previa información pública y contando con informe preceptivo del CPNA y del COTA.

Señalar que con fecha 7 de septiembre de 2020 el CPNA en sesión plenaria aprobó Dictamen del CPNA sobre el borrador de los Planes de Gestión básicos de la Red Natura 2000 en Aragón. Dicho documento puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.aragon.es/documents/20127/35106553/Dictamen+del+Consejo+de+Protecci%C3%B3n+de+la+Naturaleza+de+Arag%C3%B3n+sobre+los+borradores+de+los+planes+de+gesti%C3%B3n+de+los+planes+de+gesti%C3%A1sicos+de+la+red+natura+2000.pdf/ae8d4b90-44ab-560b-2e2f-4db4cf7d8a7?t=1600677435364>

En este sentido, el presente dictamen se centrará únicamente en el contenido del Decreto que se presenta, y no en la parte anexada a este Decreto relativa a los Planes de Gestión, la cual queda dictaminada con el documento previo de carácter preceptivo señalado.

Señalar respecto al procedimiento de información pública la necesidad de revisar y completar la documentación indicada en el anuncio de la Dirección General, debiendo constar el expediente completo y sus tres anexos. Se debería además hacer alusión en los antecedentes del Decreto a la vía de financiación prevista a través del Marco de Acción Prioritaria, sobre todo. Se recomienda igualmente justificar la elección de esta vía de tramitación administrativa frente a otras, cuestión a la que ya se

refirió este Consejo en el apartado II. Procedimiento para la aprobación de los instrumentos de gestión, del dictamen de este Consejo sobre el Plan Director ¹.

SOBRE EL BORRADOR DE DECRETO

Respecto a la introducción del Decreto

Aun entendiendo que la parte expositiva del Decreto debe resumir su contenido del mismo y no tiene porqué ser extensa, esto no quita para que hubiera sido de interés que se hubiera explicado brevemente una referencia a los antecedentes desde la declaración de los LIC hasta el presente borrador de Decreto, incluyendo la situación del proceso de aprobación iniciado de los PG de la Región Alpina en 2015, la respuesta a las dos cartas de emplazamiento de la Comisión Europea, etc.

En la parte introductoria del Decreto, en la que se hace referencia a los regímenes competenciales y a la legislación regulatoria de Red Natura 2000 (RN), sería procedente completar lo indicado respecto al **artículo 55** del DL 1/2015, siendo para este Consejo de vital importancia, y así se ha hecho constar en el dictamen sobre los PG de Red Natura 2000, lo señalado en su punto 1 b) *La adopción de medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, entre ellas los acuerdos de custodia del territorio firmados con los propietarios y titulares de derechos de las fincas ubicadas en espacios de la Red Natura 2000.*

El desarrollo de este punto es fundamental para posibilitar una gestión real de la Red Natura en la que estén implicados los agentes territoriales y en el que el sector agropecuario y forestal actúen como verdaderos gestores de la RN. En este sentido se insta al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente a desarrollar, una vez aprobados los PG, este apartado de obligado cumplimiento de nuestra Ley de espacios naturales protegidos, pudiendo seguir las recomendaciones que este Consejo ha emitido en varios de los dictámenes e informes sobre la RN 2000.

Respecto a la alusión que se hace en el borrador de Decreto (en la introducción y en el Artículo 1), al contenido de los PG, regulado en el **Artículo 57** del citado DL 1/2015, cabe llamar la atención sobre el obligado cumplimiento del contenido mínimo de los PG (sobre el que este Consejo se pronunció en el dictamen señalado, aludiendo a que quedaba sólo parcialmente resuelto en los borradores de los PG). Hay que recordar la necesidad de completar los documentos para cumplir con lo relativo a su punto e): *“Definición de las medidas de gestión para hábitats naturales y especies de interés comunitario, que incluirán, en su caso, la regulación de ciertas actividades sectoriales, el régimen de usos adaptado al ámbito territorial del plan, el calendario de aplicación de las medidas y una estimación presupuestaria para las mismas”.*

Sobre el articulado

Artículo 1 Objeto.

Este Consejo considera que en el Objeto del Decreto se tiene que incorporar explícitamente las obligaciones establecidas en el artículo 6 de la Directiva. El Decreto debe asegurar al menos que con su aprobación se adoptan las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la

¹<https://www.aragon.es/documents/20127/2657130/Dictamen+del+Consejo+de+Protecci%C3%B3n+de+la+Naturaleza+de+Arag%C3%B3n+sobre+el+Plan+Director+de+las+%C3%A1reas+Red+Natura+2000+en+Arag%C3%B3n.+Horizonte+2030.pdf/0bc3829e-2109-de6c-e7b6-6d5b347b2fb1?t=1578993672683>

medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

Sobre el Artículo 5. Finalidad y tipología de los Planes básicos de gestión y conservación.

Señalar que en su punto 5.2.b, se introducen los Planes Básicos de Gestión y Conservación de los Valores Red Natura 2000. Este Consejo entiende que estos planes de valores sirven para suplir la gestión de los HIC y especies que no aparecen como prioritarias en los diferentes PG de los espacios y, por consiguiente, no tienen asignadas medidas de gestión específicas. Sin embargo, surge la duda de cuál es el soporte legal de dichos planes de valores y en qué normativa se recoge esta figura de gestión y de conservación.

En la misma línea preocupa especialmente las potenciales incompatibilidades que pueda haber entre estos planes de Valores y otros documentos de planificación y gestión como los relativos a especies o a espacios naturales protegidos. Es decir, algunas de las medidas de gestión de algunos de los HIC o especies propuestas en estos planes de valores pueden no ser compatibles con otras medidas de gestión planteadas, por ejemplo, en planes de recuperación o de conservación del hábitat de especies amenazadas. Este Consejo considera que debe resolverse esta cuestión estableciendo un rango de prioridades o de excepcionalidades cuando se compartan espacios comunes.

Respecto al Artículo 4. Alteración de la delimitación de las zonas especiales de conservación y de las zonas de especial protección para las aves, se debe añadir en su punto 1 lo la referencia al cumplimiento además del Artículo 45 y 52 de Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Sobre el Artículo 6. Contenido y carácter de los planes básicos de gestión y conservación.

Este Consejo considera importante que en este apartado se definan los efectos jurídicos de la declaración de las ZEC delimitando los derechos y obligaciones adquiridas por los propietarios y las administraciones con la declaración, entre las que las más importante son las de la protección preventiva y la Evaluación Adecuada de las actividades que pueden afectarles.

De igual forma el Decreto no establece el concepto legal ni técnico de las medidas de conservación, que deben ser de dos tipos: de mantenimiento y de restauración de los hábitats y especies. Ambas deberían estar diferenciadas.

En su punto 2 se indica que *“Los contenidos de los planes básicos de gestión y conservación relativos a los datos básicos, la información relevante y el diagnóstico, que se ha tomado como referencia para la determinación de los objetivos y medidas de conservación tienen un carácter meramente informativo”*.

Cabe señalar que se trata de documentos de obligado cumplimiento (basados lógicamente en la información disponible, siendo revisables), y de carácter reglamentario, aprobados mediante decreto. Por este motivo, se plantea la duda de si los datos, diagnóstico e información relevante, no deben tener un carácter **“meramente informativo”**, y la Administración debe responsabilizarse sobre los datos que publica en un documento de esta naturaleza. De lo contrario, se podrían generar situaciones de inseguridad jurídica a la hora de aplicarlos por las dudas generadas en la información presentada.

En el punto 5 se indica que: *“Las directrices de conservación y gestión de los Planes Básicos de Gestión y Conservación de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 son vinculantes en cuanto a sus fines, correspondiendo a las administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos competenciales, velar por su cumplimiento y desarrollar sus actuaciones de acuerdo a su contenido. En cualquier caso, las*

directrices servirán de referencia y orientación en su ámbito de aplicación para la formulación de políticas sectoriales”. De forma similar queda expresado en el punto 6 relativo en este caso a las medidas de conservación las cuales también son vinculantes.

Este Consejo aprecia una aparente contradicción entre el carácter vinculante de las directrices y de las medidas y su carácter de “referencia y orientación” en su ámbito de aplicación para otras políticas sectoriales. La redacción puede inducir a pensar que “orientación” equivale a “recomendación” y anula el sentido obligatorio del articulado.

En el **punto 7** se indica que “*Los apartados de seguimiento, implantación y las capacidades de gestión y financiación contemplados en los planes, tienen un carácter orientativo*”. Este Consejo considera que darles un carácter orientativo a cuestiones como las referidas contradice el carácter vinculante del cumplimiento de los objetivos ya que el seguimiento, por ejemplo, es fundamental para valorar el cumplimiento de los objetivos o de las directrices y si éstas son de obligado cumplimiento el resultado de las mismas debe serlo igualmente. A modo de ejemplo, no parece coherente que un objetivo sea vinculante y su implantación orientativa. De igual forma se echa en falta un mayor compromiso financiero por parte de la Administración para ejecutar estos Planes de Gestión y de Valores, máxime cuando la financiación ha sido fijada en el MAP que no se menciona en el Decreto. Además, debe señalarse que es obligatorio fijar las prioridades en los objetivos tal y como se señala en el MAP siguiendo los requerimientos de la Directiva Hábitats.

Se recomienda valorar la modificación de la redacción de los puntos 3 al 7, simplificándola en un solo apartado que indique el carácter vinculante de los Planes de Gestión y de Valores y su obligado cumplimiento y ejecución, y también con relación al resto de las políticas sectoriales que deben asumir e integrar estos PG en sus respectivas estrategias, planes y actuaciones.

Sobre el Artículo 7. Ámbito de aplicación de los planes básicos de gestión y conservación.

Aunque queda claro que el ámbito de aplicación de los PG es el correspondiente a los espacios incluidos dentro de sus límites, debería clarificarse que: esto es así, sin perjuicio de las medidas de gestión preventiva relativas a la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos que afecten directa o indirecta a los ámbitos de estos PG, debiendo evaluarse las repercusiones indirectas de estos planes proyectos sobre estos espacios, aunque queden fuera de sus ámbitos. Esta cuestión se recoge en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad², que integra lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Directiva Hábitats, estableciendo el sometimiento a una adecuada evaluación para garantizar que no producirán efectos perjudiciales significativos en esos espacios, teniendo en cuenta sus objetivos de conservación. Señalar que, la jurisprudencia al respecto³ avala que esto no sólo afecta a los planes o proyectos dentro de un lugar Natura 2000, sino también a los que localizados fuera del mismo puedan producir un impacto significativo en la conservación de las especies y hábitats dentro del lugar.

Por otro lado, el ámbito de aplicación de los planes debería prever el futuro desarrollo del Artículo 74. Corredores ecológicos del Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón y sobre todo, el contenido de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas del

² Esta cuestión queda traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico a través del *Artículo 58. Evaluación de programas, planes y proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000* del Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón.

³ Ejemplo: Tribunal Superior de Justicia de Extremadura respecto a parques eólicos situados fuera de Red Natura 2000. (STSJ EXT 1108/2011)

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico⁴. En dicha estrategia, que el gobierno de Aragón deberá desarrollar en los próximos 3 años, la Red Natura 2000 y el diseño de corredores ecológicos entre espacios de la Red será fundamental.

Se recomienda que los corredores ecológicos tengan una figura legal de protección que los defina, regule y tutele su función, de forma que se garantice su protección y cometido. Si bien los planes de conservación de especies amenazadas u otras figuras de protección podrían haber definido e integrado ya estos corredores, lo cierto es que hay un gran retraso en la aprobación de estos documentos, y, en la práctica, una figura de protección específica (o integrada en otra), daría cumplimiento a lo estipulado en la citada Estrategia Nacional.

A pesar de que se haya estipulado que fueran los planes de conservación de las especies los que permitieran unir hábitat protegidos distantes, lo cierto es que el inmenso retraso en la realización de estos planes deja en la inoperancia y nulidad este propósito. Con la dotación de una figura legal a estos corredores, se daría cumplimiento a lo obligado por la citada Estrategia Nacional.

Sobre el Artículo 8. Vigencia y revisión de los planes básicos de gestión y conservación.

Para evitar incorporar de forma parcial lo relativo al procedimiento de actualización de límites y evitar errores de interpretación, se propone sustituir el párrafo: *“En los supuestos de actualización de límites geográficos de espacios de la Red Natura 2000 incluidos en los planes de gestión, y una vez aceptada y adoptada ésta por la Comisión Europea, la modificación del ámbito de aplicación de los planes de gestión afectados se realizará mediante Orden del Consejero con competencias en materia de conservación de la naturaleza”*, por la siguiente redacción o equivalente: *“La modificación del ámbito territorial de un espacio de la Red Natura 2000 se ajustará a lo estipulado en el Artículo 54 del Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón”*.

Sería recomendable, aunque ya se prevé al aprobar las modificaciones sexenales por Decreto, indicar que se implantarán mecanismos de participación e información de los resultados de las revisiones periódicas establecidas, de forma que sean públicos y abiertas a diferentes entidades, asociaciones, instituciones, etc.

Sobre el Artículo 9. Sistema de Información y Planificación de Red Natura 2000

Cabe apuntar que, si se crea mediante Decreto un Sistema de Información y Planificación de Red Natura 2000, se deberá establecer si la información en él contenida adquiere el carácter “oficial” de cara a su uso para las administraciones y usuarios en general. En tal caso, y pareciendo recomendable que así sea, se recomienda analizar si existe contradicción con lo señalado en el punto 2 del Artículo 6 que recoge el carácter *“meramente orientativo”* de los datos incluidos en los PG.

En el mismo sentido, indicar sobre lo relativo a que: *“La información almacenada y gestionada en el Sistema de Información y Planificación de Red Natura 2000 será la mejor disponible de acuerdo con el mejor conocimiento científico y técnico en cada momento”*, que esta cuestión parece obvia y no debería implicar un alejamiento de cualquier responsabilidad sobre dicha información por parte de la Administración gestora de los datos.

Consideración final

Por último, este Consejo se brinda para colaborar en la revisión, implantación y seguimiento de estos Planes básicos de gestión y conservación, siendo oportuno señalar que el Artículo 2 del Decreto-

⁴https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/colectividad-fragmentacion-de-habitats-y-restauracion/Infr_verde.aspx

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 CPNA, ya establece como función en su punto d) Realizar el seguimiento de problemas ecológicos y espacios protegidos.

Además, cabe recordar que el *Objetivo específico 4.2. "Reorientar las estructuras administrativas del Gobierno de Aragón en materia de biodiversidad hacia las funciones de planificación y gestión que corresponde"*, de la **Estrategia Aragonesa de Biodiversidad y Red Natura 2000. Horizonte 2030**, incluye la *"Reformulación del actual Consejo de la Red Natural de Aragón, trasladando al Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón sus funciones en cuanto órgano asesor del Departamento competente en materia de medio ambiente"*. Además señala que: *"En concreto el Consejo de Protección de la Naturaleza prestará asesoramiento a los órganos gestores en materia de espacios naturales y biodiversidad, formulará propuestas en cuanto a la consecución de los objetivos previstos en la Estrategia de la Biodiversidad 2030 y fomentará la coordinación en las iniciativas de gestión que impulsen las diferentes Administraciones públicas, los grupos parlamentarios, los centros de investigación, las asociaciones conservacionistas, las asociaciones de defensa del patrimonio cultural, las organizaciones agrarias, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales"*.

Para el desarrollo de todas estas funciones e incrementar su actividad, este Consejo (que debería ser reforzado mediante los medios humanos y económicos adecuados), sugiere crear dentro de este órgano una **comisión consultiva específica para el seguimiento de la Natura 2000** que organice y articule la participación social y la coordinación interdepartamental, optimizando, de esta manera, los recursos ya existentes.

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza, a 25 de noviembre de 2020, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, CERTIFICO:

VºBº:

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO



Fdo.: Francisco Javier García Ramos

EL SECRETARIO DEL CONSEJO



Fdo.: Miguel Ángel Ena Pérez