

De acuerdo con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por Ley 9/90, de 9 de noviembre, el Pleno del citado Consejo emite en su sesión celebrada el día 2 de noviembre el siguiente:

## **DICTAMEN**

### **ANTECEDENTES**

#### **I**

Aragón dispone de un importante caudal de valores naturales. A la diversidad de sus ecosistemas -que se extienden desde el dominio nival alpino de las cumbres pirenaicas a los subdesiertos del valle medio del Ebro, pasando por los pisos montanos del Sistema Ibérico y las Sierras Interiores- se une el relativo aislamiento de algunas de sus formaciones geográficas, dando lugar a una amplia biodiversidad, con un alto grado de singularidad.

Sobre esta variedad de biotopos, humanizados desde antiguo, se han ido desarrollando modos de vida y formas de uso del medio natural diversos, haciendo de Aragón un mosaico complejo de paisajes y de costumbres.

Este rico patrimonio natural es uno de los recursos económicos de importancia con los que cuenta Aragón y su protección, conservación y restauración, se convierten en una necesidad ineludible y urgente. De hecho, gran parte de este patrimonio natural ha llegado hasta nosotros en buen estado de conservación, gracias a que nuestra Comunidad ha debido soportar una baja densidad de población y a las dificultades intrínsecas que, un clima continental extremado y una geografía difícil, imponen a la explotación de los recursos de la naturaleza.

Sin embargo, el abandono de las actividades agrarias tradicionales y el desarrollo de las infraestructuras que exige el crecimiento económico amenazan hoy, en mayor o menor grado, su conservación.

#### **II**

La conservación de los espacios geográficos de mayor interés naturalístico, que se inicia hace más de un siglo con la creación del primer Parque Nacional en el mundo - Yellowstone (EEUU) 1872- fue muy pronto seguida en España con la declaración en 1918 de los Parques Nacionales de Covadonga y Ordesa, este último en el Pirineo aragonés. De aquellas acciones conservacionistas pioneras, que anticiparon la protección de ciertos parajes, por la belleza de sus paisajes naturales o su interés mítico o histórico, se ha progresado hacia la necesidad de protegerlos por el interés científico, la importancia física o biológica de su gea, flora y fauna, o la singularidad o rareza de sus ecosistemas y biodiversidad.

Las declaraciones, resoluciones y recomendaciones de las instancias conservacionistas internacionales -PNUMA, UICN, CNUMAD, etc.- y de la Unión Europea, recomiendan la protección adecuada de los espacios, las especies y sus hábitats, y la utilización sostenible de los recursos de la biosfera, para hacer compatible el desarrollo y la conservación.

La evidencia de signos progresivos de deterioro ambiental, de pérdida de diversidad biológica, de raíces culturales y conocimientos tradicionales, componen una poderosa llamada de atención sobre el futuro de la humanidad, sobre la necesidad de conservar los procesos ecológicos esenciales, los sistemas vitales básicos y la diversidad genética en beneficio del bienestar humano, y también para asegurar el desarrollo de las generaciones actuales y futuras.

La protección de los espacios naturales, de la flora y fauna silvestres y de sus hábitats, se sitúa así en el centro de la preocupación actual por asegurar una relación equilibrada, continuada y viable, entre la especie humana y el resto de la naturaleza.

### III

La Constitución Española, en su Artículo 45 establece el derecho a disfrutar del medio ambiente y el deber de conservarlo. El artículo 149.1.23 señala la competencia del Estado para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente. El Estatuto de Autonomía de Aragón en el artículo 38.1.10 determina como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma "los espacios naturales protegidos, en el marco de la legislación básica del Estado".

La Unión Europea ha adoptado dos Directivas a este respecto: La Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de la aves, y la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales, de la fauna y flora silvestres. El Reino de España firmó su adhesión al Convenio sobre diversidad biológica de Río'92.

La Ley 4/89 de conservación de los espacios naturales, de la flora y fauna silvestres, aprobada por las Cortes Generales, determina el marco básico que ha de regir el desarrollo legislativo propio de las Comunidades Autónomas en esta materia.

La conservación de la naturaleza se entiende hoy como un compromiso para garantizar la supervivencia de los seres vivos que comparten la biosfera con la humanidad, como condición necesaria para asegurar el bienestar humano y el desarrollo económico sostenible.

Una política de protección de los valores naturales de Aragón, generará nuevas oportunidades de desarrollo para los habitantes del entorno de los espacios naturales más valiosos a proteger, complementando las actividades tradicionales compatibles con el mantenimiento equilibrado de los ecosistemas y promoviendo las iniciativas económicas adecuadas para las prácticas de gestión y conservación de los valores naturales, su estudio, conocimiento y disfrute.

### **Contenido de la Proposición de Ley**

En el Título I se describe el objeto de la Ley, consistente en la protección, conservación y restauración de los espacios naturales, flora y fauna silvestres en la Comunidad Autónoma de Aragón y para ello, se establecen los criterios de actuación y declaración de utilidad pública de las actividades e iniciativas encaminadas a conseguir los objetivos de la Ley. El artículo 2 determina la obligación de "garantizar la defensa y conservación" de las especies y ecosistemas, otorga prioridad a especies "autóctonas", endémicas, que se encuentren en peligro o se trate de fauna migratoria.

En el Título II se regula el contenido, efectos, elaboración y tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a través de los cuales la Diputación General de Aragón planifica dichos recursos. El artículo 5 regula los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, e incluye la determinación de "medidas sociales y

económicas para los núcleos de población afectados por la ordenación cuando proceda". Los artículos 7 y 8 conceden un papel preponderante al Consejo de Protección de la Naturaleza.

En el Título III se define la declaración de espacios naturales protegidos, sus consecuencias y su gestión. Se regulan específicamente los Parques Naturales, las Reservas Naturales, los Refugios de la vida silvestre, los Hábitats Naturales, los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos, así como las zonas Periféricas de Protección, las Áreas de influencia socioeconómica y los espacios sometidos a régimen de protección preventiva. Se completa este Título con el Catálogo de especies naturales protegidas que se incluye en el Anejo I de la Ley. El artículo 10 establece que las especies con valores singulares se declararán "espacios naturales protegidos" si necesitan protección y se someterán a régimen de protección preventiva si no existen amenazas de modificación de sus recursos.

El artículo 13 habilita a la Diputación General de Aragón a suspender licencias urbanísticas desde el inicio de los expedientes de protección.

El artículo 16 añade dos figuras más de protección a las de la Ley 4/89: Refugios de la vida silvestre y Hábitats naturales.

El artículo 17 ordena que la "composición y funciones" del órgano de gestión de cada espacio se determinará en sus normas reguladoras. Esta gestión podrá convenirse con Organizaciones no Gubernamentales y Entes Locales. Obliga también a crear una Junta Rectora para cada espacio natural protegido. Las funciones de estas Juntas son las generales de la Ley 4/89 para los Patronatos de los Parques Nacionales.

El artículo 19 obliga a revisar los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales cada año, igual que hace el artículo 23 para los Planes de Conservación de las Reservas Naturales.

La declaración de Parque Natural o de Reserva Natural exige la aprobación previa de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

El Capítulo IX establece las figuras de "zona periférica de protección" para evitar impactos del exterior sobre espacios naturales protegidos, y de "área de influencia socioeconómica" para compensar económicamente las afecciones a las poblaciones.

El Capítulo XI establece los usos prohibidos y los autorizados en los espacios naturales protegidos.

El Capítulo XII establece el Catálogo de espacios naturales protegidos, como registro administrativo.

El Anejo I, apartados 1 y 2 establece la lista de los que se incorporan por la Ley, y el apartado 3 los que lo hacen a título "provisional".

En el Título IV se regula la fauna y flora silvestres, estableciendo el Catálogo de especies de la vida silvestre, de la fauna y flora autóctona aragonesa, que se incluye en el Anejo II de

especies en peligro de extinción y el Anejo III de especies sensibles de alteración de su hábitat. Las Administraciones Públicas, para garantizar la conservación de la flora y fauna silvestres de la Comunidad Autónoma de Aragón, tienen fijados los criterios de actuación y planes de gestión de las especies catalogadas.

El artículo 56 determina qué se entiende por "Fauna Autóctona", como lo hace el artículo 68 sobre "Flora Autóctona", aunque luego la Ley se limita a hablar de flora y fauna sin otros atributos.

El artículo 57 establece una protección para "pequeños animales" solamente para pájaros, peces y cangrejos; cuando la Ley 4/89 declara protegidos todos los seres vivos sin distinción, determinando cuando, de forma excepcional y justificada, pueden sacrificarse.

En el artículo 59 se establecen normas reglamentarias sobre líneas eléctricas, cercados, vallados, carreteras, circulación de vehículos y muladares controlados.

El artículo 61 se refiere al uso de biocidas y fertilizantes.

El artículo 62 plantea medidas de protección del dominio público hidráulico y el artículo 63 sobre centrales hidroeléctricas.

Los artículos 69 y 72 señalan actuaciones parciales de la Administración, en favor de la flora, superpuestas a otra legislación medioambiental sectorial.

En el Título V se tipifican las infracciones a la Ley, sus sanciones, el procedimiento sancionador y la autoridad competente para la imposición de las mismas.

En el Título VI se recoge la obligación genérica de consignación presupuestaria de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo las inversiones, medidas e indemnizaciones que sean precisas para el desarrollo y ejecución de la presente Ley.

Las Disposiciones Adicionales recogen la compensación económica a entidades y asociaciones no lucrativas que participen en los procedimientos planteados, la actualización de sanciones, la divulgación de la Ley y la delimitación de las áreas naturales del Catálogo de Especies Protegidas.

Aunque en algunos casos, las actuaciones de conservación deberán figurar en los correspondientes planes específicos, en las Disposiciones Transitorias se establecen los plazos para las siguientes actuaciones: censar y marcar los ejemplares vivos catalogados en los Anejos, desarrollar reglamentariamente las actividades que puedan afectar a la reproducción y cría de las especies protegidas o la conservación de la flora silvestre; establecer las normas de carácter técnico aplicables a las instalaciones eléctricas y proceder a la reforma o supresión de las que no

cumplen lo establecido en la Ley; obligación de notificar la posesión de animales catalogados y finalmente, iniciar la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Monegros.

Las Disposiciones Finales facultan a la DGA para proceder a la modificación de los Anexos, al desarrollo reglamentario de la Ley y a su entrada en vigor.

### **Conclusiones**

El Consejo Económico y Social de Aragón (CESA) entiende que la legislación sobre protección de los espacios naturales aragoneses, la flora y fauna silvestres, además de garantizar la conservación del patrimonio natural aragonés, supone una ocasión magnífica para contribuir al desarrollo social y económico de los habitantes de estos espacios naturales, habida cuenta que en su mayor parte, se extenderán sobre territorios endémicamente deprimidos, de escaso potencial de desarrollo endógeno.

Por ello, quiere expresar a las Cortes de Aragón, al Gobierno y a la sociedad aragonesa, su convencimiento de que la aprobación y aplicación de una Ley para la conservación de la naturaleza, supone nuevas oportunidades para los aragoneses, en especial para aquellos que a través de generaciones, mediante el uso tradicional y sostenible del entorno, han contribuido al mantenimiento de los equilibrios ecológicos actuales. Por lo que juntamente con la protección del patrimonio natural la Ley asegura la protección de los aragoneses que con su trabajo venían conservándolo y en el futuro ayudarán a conservarlo.

El CESA estima que una Ley de este alcance es necesaria y urgente. No sólo por las amenazas potenciales sobre el patrimonio natural aragonés que es necesario prevenir, sino también porque la aplicación de las Directivas comunitarias, impondrá en plazo muy breve, obligaciones de conservación sobre los múltiples recursos ecológicos aragoneses, para los que nuestra Comunidad debe estar preparada. El cumplimiento de las demás obligaciones internacionales, y de aquellas emanadas de la Ley 4/89, hacen más necesaria la promulgación urgente de una Ley sobre conservación de la naturaleza en Aragón.

Además, a la vista de los antecedentes y del contenido de la Proposición de Ley, junto a la recomendación de su tramitación en la actual legislatura, el CESA estima necesario hacer las siguientes consideraciones:

1.- Una Ley como ésta, ha de ser de carácter positivo y de aplicación prudente y gradual, por cuanto el éxito de las acciones de conservación se halla íntimamente ligado a la creación de alternativas y de beneficios económicos para los habitantes del entorno, corresponsables en la conservación. En este sentido, la determinación de un listado exhaustivo de elementos a proteger, que la Proposición de Ley lleva a cabo por vía de los anejos, debería ser objeto de un proceso amplio de participación, que por una parte contribuiría a perfeccionarlo, y por otra -y más importante-, a generar un consenso social sobre su alcance y aplicación.

Adoptado un régimen de protección preventiva, que garantiza en todo momento la posibilidad de acudir en favor de un espacio o elemento natural amenazado, lo más prudente y recomendable sería concitar un acuerdo amplio en torno a la identificación de los espacios y especies sobre los que actuar y las prioridades a establecer.

2.- El principio que ha de informar la Ley es el de la conservación. La mayor parte de las actividades tradicionales - y muchas de las recién incorporadas - serán compatibles, plenamente o con ligeras adaptaciones, con las demandas de conservación. En algunos casos deberán incentivarse y en otros proceder a su adecuación, todo ello en términos de "desarrollo sostenible". Cuando se produzcan situaciones de incompatibilidad la Ley asegurará los mecanismos compensatorios.

3.- Como conservación y participación ciudadana van de la mano, la Ley debe mantener el equilibrio entre la necesidad de crear órganos que faciliten la participación, y el riesgo de multiplicarlos, devaluándolos y burocratizándolos. La gestión de la conservación, es obligación de la Administración que cuenta con técnicos adecuados y que debe obtener presupuestos suficientes. Ello no impide el establecimiento de "convenios de gestión" con otras Administraciones y Organizaciones no Gubernamentales, pero conservando siempre la facultad inspectora y asumiendo la responsabilidad subsidiaria. Los órganos de participación deberían, en algunos casos, tener mayor capacidad de decisión, especialmente en materia de conservación.

En el conjunto final de los espacios protegidos aragoneses, que deberían definir una Red autonómica, se dará una gran diversidad de situaciones, en razón de su interés, importancia, tamaño, demandas de conservación, limitaciones de uso, complejidad de gestión, necesidad de vigilancia, etc.; por lo que tanto la creación de "órganos de gestión" como de "patronatos y juntas de participación", deberán ser coherentes con las características y necesidades propias de cada espacio.

4.- Si bien, la Proposición de Ley ha seguido el esquema establecido por la Ley 4/89 antes citada, conviene recordar la existencia de otra legislación propia de la Comunidad Autónoma,

íntimamente relacionada con la conservación de la naturaleza, por ejemplo, Ley de Ordenación del Territorio y sus Directrices territoriales, Ley de Caza, etc., que sería conveniente integrar o cuando menos poner en relación. El acervo legislativo de nuestra Comunidad Autónoma puede y debe tener mayor cohesión.

5.- La necesidad de comprometer el interés y la participación activa de los ciudadanos del entorno, implicándolos en las tareas de protección de los espacios y de las especies, exige como contrapartida reforzar o generar instrumentos apropiados para su desarrollo económico y social, tal y como debe acontecer con toda actuación que conlleve implicaciones territoriales. La Ley, ya sea a través de las referencias a otros instrumentos jurídicos autonómicos o bien creándolos de manera específica, deberá garantizar el cumplimiento de este objetivo.

6.- La flora y fauna silvestres deben estar protegidas genérica y globalmente, en coherencia con el principio de la garantía de supervivencia. El uso, aprovechamiento, control y manejo de todo tipo de especies silvestres, las prácticas agrarias y selvícolas, etc., en cuanto afecten a la vida silvestre, tendrán el carácter de excepcionalidad justificable en razón de las necesidades de la humanidad y reguladas en las legislaciones sectoriales que habrán de someterse a este principio de conservación, en línea con el contenido de los artículos 26 y 28 de la citada Ley 4/89.

El desarrollo de figuras de protección, medidas de conservación, corrección de impactos, adecuación de infraestructuras, etc., deberá hacerse por vía reglamentaria para adecuarlas a cada situación, de manera elástica y eficaz, pudiendo así adaptarse a las demandas cambiantes emanadas del estado de conservación de cada momento y de los avances del conocimiento científico.