

INFORME DEL COMITÉ FORESTAL DE ARAGÓN RELATIVO AL DOCUMENTO TÉCNICO INICIAL PORF GÚDAR-JAVALAMBRE.

La Comarca de Gúdar-Javalambre remitió al Comité Forestal de Aragón para su informe, el Documento Técnico Inicial del Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de la Comarca.

Tras el estudio del referido documento, su debate y deliberación, en la reunión plenaria del Comité Forestal de Aragón, celebrada el día 4 de julio de 2013, se acuerda:

Emitir el siguiente Informe sobre el Documento Técnico Inicial PORF Gúdar-Javalambre:

1. Observaciones sobre el apartado 2.3.M. “Yacimientos arqueológicos, paleontológicos y otros elementos del Patrimonio Cultural Aragonés protegidos de acuerdo con la legislación vigente”, de la Memoria.

En este apartado se habla que el Patrimonio Histórico Español está regulado por la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español. Sin embargo, en Aragón, el Patrimonio Cultural se rige por una ley autonómica, concretamente, la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, sin perjuicio de las competencias del estado establecidas en la mencionada Ley 16/1985.

En el listado del Bienes de Interés Cultural recogidos en la tabla de las páginas 138 y 139 se recoge el Yacimiento de la Puebla de Valverde erróneamente como Zona Arqueológica siendo correcta la de Zona Paleontológica, dentro de la Categoría de Conjunto de Interés Cultural.

En ese mismo apartado, cuando se tratan brevemente los yacimientos arqueológicos recogidos, reflejándolos en la tabla de la página 140, a continuación se hace referencia a ellos como yacimientos paleontológicos diciendo que “Mora de Rubielos y Rubielos de Mora son los, municipios con mayor riqueza paleontológica, situándose en ellos, más de la mitad de los bienes culturales paleontológicos.” Debería ser corregido.

Por otro lado, el Patrimonio Paleontológico se crea, define y regula en la Ley 3/1999 del Patrimonio Cultural Aragonés, dentro de la normativa cultural, en la que se establece específicamente la consideración del mismo como Bien de Dominio Público así como su régimen de protección, régimen éste, idéntico al del Patrimonio Arqueológico.

Se ha introducido dentro de este título “Yacimientos Arqueológicos, Paleontológicos y otros elementos del Patrimonio Cultural Aragonés protegidos de acuerdo con la legislación vigente” una referencia al Patrimonio Geológico y Paleontológico (página 136). Hay que tener en cuenta que el Patrimonio Geológico, dentro del cual se incluye elementos del Patrimonio Paleontológico tiene su desarrollo normativo a través de la normativa medioambiental (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad), debiendo estar recogido en este documento, no debe hacerse dentro de este apartado cultural. Esta ley establece el inventario de LIC (Lugares de Interés Geológico) siendo los PIG (Puntos de Interés Geológico) un inventario anterior elaborado por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente que no son exactamente equiparables.

2. Observaciones sobre el apartado 2.5 “Paisaje” y 6.2.F de la Memoria.

En la elaboración del PORF se ha tenido en cuenta los Mapas del Paisaje de la Comarca. A este respecto, decir que no se trata de estudios, tal y como pone en el texto, sino del Mapa Comarcal del Paisaje, además sugiere recoger en las figuras y en las referencias al mismo, que la fuente es el Mapa de Paisaje de la Comarcas Gúdar-Javalambre, elaborado por la Dirección General de Ordenación del Territorio.

3. Observaciones sobre el apartado 3.1 de la Memoria, titulado “Titularidad de los montes”.

3.1. Observaciones sobre el tratamiento en el PORF de los cultivos agrícolas pertenecientes a montes públicos.

El primer párrafo del apartado 3.1 de la Memoria del Plan señala: “en la comarca (...) existen un total de 81.875,29 ha catalogadas como Monte de Utilidad Pública (MUP), de las cuales 4.462,28 son terrenos considerados como superficie no forestal, ya que se trata de zonas con aprovechamiento agrícola incluidas como superficie de Utilidad Pública”. Esa afirmación del PORF resulta errónea, ya

que los cultivos agrícolas de montes públicos (tanto declarados de utilidad pública como no, pero con mayor motivo aún en el caso de que sí lo estén), son a todos los efectos legales aprovechamientos forestales y por tanto, y sin duda alguna, deben ser incluidos dentro de la planificación del PORF. Deben recordarse los artículos 6.4.a) y 68.5 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón (en adelante, LMA):

- Art. 6.4.a): "Asimismo, tienen también la consideración de monte: a) Los terrenos que se encuentren en un monte público, aunque su uso y destino no sea forestal".

- Art. 68.5: "Podrán ser objeto de aprovechamiento forestal las maderas, cortezas, resinas, pastos, frutos, plantas aromáticas y medicinales, setas y trufas, productos apícolas, caza y demás productos propios de los terrenos forestales en los términos establecidos en la presente ley, así como los cultivos en el caso de los montes catalogados".

Debe recordarse que en estas zonas de cultivos agrícolas en montes públicos (zonas que sí cabría calificar de "agroforestales", no como se hace en el PORF con la "Zona 6", que es sólo forestal, como luego se detallará), caben multitud de medidas y actuaciones que serían de gran utilidad para desarrollar una actividad agrícola respetuosa con el medio ambiente: repoblaciones forestales por bosquetes y líneas, creación de balsas, prácticas agrícolas tradicionales y poco impactantes (cultivo por año y vez, respeto de sobreaguas, aprovechamiento pastoral de rastrojeras, etc.). Y, por supuesto, las posibles reversiones al uso forestal. En este sentido, la Medida 40 del PORF (página 294) resulta escasa y poco ambiciosa, puesto que se refiere sólo al cambio de uso forestal al agrícola, y no a la realización de medidas de compatibilización del uso agrícola con el forestal, o a la creación de mosaicos agroforestales en zonas hoy muy mayoritariamente agrícolas.

Por tanto, se propone que todos los terrenos agrícolas pertenecientes a montes públicos, y en especial a montes de utilidad pública, sean incorporados a la planificación prevista en el PORF, y se cree para ellos una medida específica de reversión al uso forestal y/o creación de áreas y elementos agroforestales en zonas hoy muy mayoritariamente agrícolas.

3.2. Observaciones sobre el apartado 3.1: "Titularidad de los montes".

Se considera que el apartado 3.1 de la Memoria presentada no cumple los contenidos mínimos de los PORF previstos en el correspondiente Anejo del Decreto 140/2012, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento de elaboración y los contenidos mínimos de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales. En dicho Anejo se dice que el PORF debe tratar no sólo de la titularidad de los montes, sino de su "caracterización administrativa", y se señala expresamente: "se relacionarán, con indicación de cabidas, límites, pertenencia, servidumbres, cargas y gravámenes, concesiones, y todos aquellos aspectos que permitan la caracterización administrativa de los montes". Sin embargo, toda esa información se omite en el PORF sometido a la consideración del Comité, que se limita a ofrecer un resumen de superficies, con unas tipologías que además contienen ambigüedades e incorrecciones, como las siguientes: por ejemplo, se habla de "montes propios" (se entiende que de la Administración Forestal autonómica) y a continuación de "montes de UP", como dos categorías distintas, obviando el hecho bien conocido de que muchos de los montes propios (casi todos, de hecho) están también declarados de utilidad pública. En realidad, la categoría que el PORF denomina erróneamente "montes de UP" se refiere "montes de utilidad pública propiedad de las entidades locales".

Igualmente es incorrecta la tipología de "Montes de libre disposición (patrimoniales)" que figura en esa misma página, ya que no todos los montes de libre disposición son patrimoniales. Debe recordarse que esa expresión de "montes de libre disposición" (ya muy añeja) deriva de las Instrucciones para la adaptación del régimen de los montes de los pueblos al Estatuto Municipal, dictadas por el Real Decreto de 17 de octubre de 1925, y cuyo artículo 108 estableció que los Distritos Forestales debían abandonar la tutela de los montes no declarados de utilidad pública, entregándolos en el plazo de un mes "a la libre disposición de los respectivos dueños". Por tanto, siguiendo esa tradición, se designa como "montes de libre disposición", simple y llanamente, a los montes de propiedad municipal que no están declarados de utilidad pública, lo cual en absoluto tiene nada que ver con su carácter patrimonial o comunal. Resulta, pues, evidente que entre los montes municipales que no han sido declarados de utilidad pública (que son "de libre disposición") los puede haber patrimoniales, comunales o incluso demaniales por haber sido adscritos a algún uso o servicio público.

Debe recordarse también que en el Decreto sobre contenidos mínimos del PORF se prevé la inclusión obligatoria de un “Mapa de propiedad”, en el cual “para los montes se diferenciarán superficies en función de su propiedad”. Sin embargo, falta en este PORF.

Se señala, por tanto, que debe mejorarse de manera significativa el apartado 3.1 de la memoria del PORF, incorporando toda la información exigida por el Decreto 142/2012, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, y corrigiendo adecuadamente las tipologías de montes en función de su propiedad y naturaleza jurídica. Y, en particular, añadiendo a la cartografía del PORF, como mínimo, un plano que refleje todos los montes gestionados por el Gobierno de Aragón y, de ser posible, otro que refleje la información disponible (como mínimo, la catastral) acerca de los montes públicos y privados no gestionados por la Administración Forestal.

Adicionalmente, se propone que se haga un estudio sobre la posible presencia en la comarca de montes de socios (esto es, de montes privados en indiviso cuya gestión sea hoy imposible por hallarse vacante la gran mayoría de su titularidad), y que se incluya en la Planificación del PORF una medida específica para la creación de Juntas gestoras de montes de socios, previstas en la Disposición Adicional 10ª de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

4. Observaciones sobre el apartado 8.1 de la Memoria, titulado “Zonificación de la comarca”.

En este apartado (página 222) se incluye en la categoría de “Zona 6”, con la denominación “Agroforestal” a las parcelas con plantaciones de encina micorrizada o las destinadas a producción de maderas nobles, zonificación que se usa en el resto del PORF (páginas 228, 230, 305, 306 y 307). El término “agroforestal”, según el “Diccionario forestal” publicado por la Sociedad Española de Ciencias Forestales en 2004, y que es de referencia generalizada para el mundo científico, define el término “agroforestal” como “Sistema que incluye, en el mismo espacio o relacionados, elementos y aprovechamientos agrícolas, forestales y ganaderos”. No se entiende, por tanto, que el PORF utilice el término “agroforestal” para unos usos que son evidente y exclusivamente forestales, a la vista de la definición de monte contenida en los arts. 6.4.d y 68.5 de la Ley de Montes de Aragón, los cuales señalan lo siguiente:

- Art. 6.4: “Asimismo, tienen también la consideración de monte (...) d) Las plantaciones de especies forestales que no sean objeto de labores agrícolas, destinadas a la producción de madera, de biomasa o de cualesquiera otros productos de uso industrial, cuyo periodo de crecimiento sea superior al plazo de un año, así como las plantaciones de especies forestales destinadas a procurar un aprovechamiento micológico mediante el uso de técnicas de cultivo específicas”.

- Art. 68.5: “Podrán ser objeto de aprovechamiento forestal las maderas, cortezas, resinas, pastos, frutos, plantas aromáticas y medicinales, setas y trufas, productos apícolas, caza y demás productos propios de los terrenos forestales...”.

Debe recordarse, por otra parte, que un número apreciable de las plantaciones de encinas micorrizadas se han realizado con el apoyo de las subvenciones de forestación de tierras agrícolas, cuya vocación es, exactamente, la que señala su nombre: adscribir tierras hasta entonces agrícolas a la consideración exclusivamente de terreno forestal, de acuerdo con la definición de “forestar” que contempla el art. 6.g) de la Ley básica nacional de Montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes): “Forestación: repoblación, mediante siembra o plantación, de un terreno que era agrícola o estaba dedicado a otros usos no forestales”.

Se propone por tanto la desaparición de esta zonificación número 6, y su inclusión dentro de la Zona 3, “Productora”, ya que cumple todos los requisitos previstos para ello. Todo ello, sin perjuicio de que se conserven las medidas específicas previstas en el PORF para la promoción de las plantaciones trufas y de la producción de maderas nobles, pero incluyéndolas dentro de las medidas previstas para la Zona 3. Subsidiariamente, y para el caso de que no se acepte la desaparición de la zona n.º 6, se propone su cambio de nombre, de modo que pase a denominarse “Productora de trufas y maderas nobles”.

5. Observaciones sobre el apartado 9, “Planificación”.

Además de las observaciones ya hechas en apartados anteriores sobre las Medidas de planificación, se formulan también estas otras.

5.1. Observaciones sobre la Medida 1, “Catalogación de montes consorciados y conveniados con entidades locales”.

Se considera que el PORF hace un estudio muy pobre de las posibles declaraciones de utilidad pública de montes, puesto que se limita a afirmar que se entablará un diálogo con los propietarios de montes consorciados y conveniados públicos para que sus montes se beneficien de los efectos de la Disposición adicional 4ª de la LMA. Sin embargo, se echa de menos, fuertemente, un estudio detallado de cuáles son todos los montes públicos no catalogados en la comarca, y cuáles de ellos, a la luz de los estudios desarrollados en el ámbito del PORF, cumplen de manera notable los valores contemplados en el artículo 13 de la LMA, dando cumplimiento, por tanto, a lo previsto en el apartado 9.1 de los contenidos mínimos de los PORF, el cual señala que “Diagnosticado el estado forestal, se establecerán las prioridades para la declaración y catalogación de montes públicos”.

Se propone por tanto que se detecten al menos los términos municipales con una amplia superficie forestal pública que no esté declarada de UP, identificando el propietario de dichos terrenos y sus valores forestales y ambientales, a la luz del artículo 13 de la LMA, y concluyendo con una prelación de montes cuya declaración de utilidad pública resultaría interesante.

5.2. Observaciones sobre las Medidas 2 y 3, “Deslindes de montes de utilidad pública” y “Amojonamiento de montes de utilidad pública”.

Como en el caso anterior, se considera que el PORF hace un estudio muy pobre de ambos apartados. Sobre las prioridades de deslinde, se señala que debe comenzarse por aquellos montes “que tengan problemas de límites”. Sin embargo, no se analizan cuántos montes de UP hay pendientes de deslinde en la comarca, cuántos de ellos tienen o no enclavados en la cartografía catastral, cuántos disponen de una cartografía histórica de calidad que pudiera facilitar su deslinde, etc.

En cuanto al amojonamiento, se incluye una afirmación que el mejor conocimiento de la legislación forestal y la realidad rural demuestran errónea, puesto que se considera que “con las posibilidades técnicas de posicionamiento, se considera menos prioritario el amojonamiento de montes que el deslinde”. El objeto del amojonamiento es hacer perfectamente visible a todos, y en particular a quienes no disponen de medios técnicos de posicionamiento, el estado posesorio del monte, como con claridad señala la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo. Por eso, a todo deslinde aprobado y firme debe seguir, siempre, el amojonamiento definitivo, y así debe señalarse en este y en todos los PORF.

Por otra parte, no se hace ningún estudio de las prioridades de amojonamiento, ya que ni siquiera, de hecho, se estudia cuántos de los montes deslindados están aún pendientes de su amojonamiento definitivo.

Se propone, por tanto, que se mejore de manera significativa el estudio de las prioridades de deslinde y de amojonamiento, y se reconozca la prioridad y necesidad de ejecución inmediata de este último.

5.3. Observaciones sobre la Medida 37, “Regulación del uso social extensivo”.

La medida 37, en relación a lo dispuesto sobre la señalización de los senderos, indicar que se está elaborando un Decreto de senderos, donde se aprobará un manual de señalización de los mismos. Debido a ello, se sugiere hacer referencia en el PORF que la señalización de los senderos se hará de conformidad con lo dispuesto en dicho manual.

5.4. Observaciones sobre la Medida 38, “Regulación del uso social intensivo: estaciones invernales”.

El PORF hace reiteradas observaciones acerca del problema que supone la presencia de las estaciones invernales con la conservación de los muy delicados hábitas que las rodean, en particular del hábitat prioritario 9430, “Bosques montanos y subalpinos de *Pinus uncinata* en sustrato yesoso o calizo”, ecosistema de extraordinario valor ecológico, cuya conservación contribuye de manera esencial a la coherencia de la Red Natura 2000 incluso en el conjunto de Europa. Sin embargo, no concreta medida alguna acerca de cómo resolver el problema, puesto que la Medida 38 (página 293), pese a titularse “Regulación del uso social intensivo: estaciones invernales”, no establece regulación alguna en ese sentido. En primer lugar, se señala que “el objetivo es focalizar estas actividades en las zonas actualmente existentes”, para, en la frase siguiente, añadir: “para su ampliación, deberá justificarse que los beneficios económicos son de tal magnitud en la comarca que puedan compensar

el riesgo ambiental que supone. En este caso, serían obligadas medidas correctoras y compensatorias valoradas análogamente al riesgo de daño ocasionado y que supongan un beneficio socioeconómico real en la comarca”.

Sin embargo, se omite el hecho, muy relevante jurídicamente, y que de hecho explica claramente el PORF en sus páginas 114-115, de que la estación de esquí de Valdelinares se halla autorizada como ocupación del monte de utilidad pública n.º 213 de los de la provincia de Teruel, denominado “Monegro y Boalaje de las Umbrías”, propiedad del Ayuntamiento de Valdelinares. Por ello, cualquier ampliación afectaría a terrenos de monte de utilidad pública, por lo que requeriría, bien la concesión previa de uso privativo (arts. 69 a 71 LMA), bien una declaración de prevalencia por incorporación a un dominio público distinto (art. 18.1 LMA), bien una descatalogación parcial por interés público prevalente (art. 16.4 LMA). En este caso, es claramente inaplicable la declaración de prevalencia de demanialidad, puesto que cualquier expropiación no tendría como fin la incorporación aun dominio público, exigencia insoslayable según el art. 18.1 de la Ley de Montes de Aragón, que limita este procedimiento al caso en que “un monte catalogado se halle afectado por expediente del cual pueda derivarse otra declaración de demanialidad distinta de la forestal”. Por tanto, procedería solamente, si procede, una concesión de uso privativo o una exclusión parcial excepcional del Catálogo.

La exclusión parcial del Catálogo parece una opción claramente inconveniente para la conservación de la masa de pino negro o moro, además de hallarse en clara contradicción con el art. 13 LMA, que exige la declaración de utilidad pública de, entre otros, los montes públicos “que contribuyan a la conservación y aumento de la diversidad biológica, a través del mantenimiento e incremento de los sistemas ecológicos, la protección y desarrollo de la flora y la fauna o la preservación y extensión de la diversidad genética”. Por otra parte, la concesión de uso privativo, además de garantizar que necesariamente se deba acreditar la compatibilidad de la concesión con la utilidad pública del monte, permite a la Administración Forestal autonómica seguir ejerciendo sus funciones de inspección y vigilancia dentro de los recintos de la estación y sus instalaciones.

Por tanto, se propone que la Medida 38 establezca que aun estas ampliaciones, en lo que afecten a monte de utilidad pública, deben seguir exclusivamente la vía de la previa obtención, mediante Resolución de la Dirección del INAGA, de la autorización de concesión de uso privativo, para lo cual debe siempre acreditarse que sean compatibles con el mantenimiento del uso forestal del monte y con la utilidad pública que justifica su presencia en el Catálogo.

5.5. Observaciones sobre la Medida 39, sobre la Regulación del uso social intensivo: barranquismo y otras actividades deportivas.

Recomendar establecer medidas concretas en relación a la regulación adecuada del barranquismo, o desarrollar ordenanzas u otro tipo de regulación al respecto.

5.6. Observaciones sobre las Medidas 54 y 55, sobre el combustible en la interfase urbano-forestal.

En estas medidas se contemplan distintas actuaciones sobre el combustible, que tienen carácter vinculante para nuevas instalaciones. No obstante, se echa en falta un análisis de aquellas zonas en las cuales la verdadera medida vinculante debiera ser la prohibición de nuevas edificaciones, por tratarse de una zona de alto riesgo de incendios forestales.

Además, añadir que se considera que son asuntos que necesitan una reflexión profunda por el Órgano de la Administración competente.

5.7. Observaciones sobre la Medida 58, acerca de la creación de un Consejo Forestal Comarcal.

Se echan de menos, en lo que se refiere al Consejo Forestal Comarcal, los siguientes aspectos:

- Ante todo, aclarar su naturaleza jurídica y su adscripción, dado que sólo se afirma que se creará, y parece insinuarse su condición de órgano colegiado. Pero a continuación se habla de “sus estatutos”, cuando un órgano colegiado se regula por reglamentos internos y por las disposiciones generales de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en ningún caso se dice qué Administración será la creadora, y que relación de adscripción tendrá con ella.

- Completar la composición de este Consejo, ya que se echa en falta la participación de las asociaciones de defensa de la Naturaleza, de los Colegios profesionales representantes de los específicos titulados forestales (Ingenieros de Montes e Ingenieros Técnicos Forestales), de la Diputación Provincial, y, quizá, de otros Departamentos del Gobierno de Aragón con competencias concurrentes, como el competente en materia de ordenación del territorio.

6. Observaciones sobre el apartado 11, “Cuantificación de gastos y beneficios”.

Se señala que el PORF, en su redacción actual, dista de cumplir con lo que exige el Decreto de contenidos mínimos para este apartado, puesto que dicha Decreto obliga a que el PORF detalle los ingresos y gastos previstos durante el periodo de vigencia del PORF, por programas y líneas de actuación. En su lugar, este PORF recoge precios unitarios estimados para cada actuación, pero (además no consignar ningún ingreso), no detalla tampoco ningún gasto: no fija un desarrollo de las actuaciones, no concreta qué acciones se abordaran con cada presupuesto, no establece un presupuesto mínimo para las acciones de control y supervisión, no prevé la financiación ni establece un compromiso económico de ninguna de las partes implicadas (Comarca, Ayuntamientos, Gobierno de Aragón).

Se propone, por tanto, que se complete este apartado haciendo una verdadera previsión de ingresos y gastos.

7. Observaciones sobre la inexistencia de un apartado sobre Criterios básicos de control, seguimiento, evaluación y plazos para la revisión, y sobre establecimiento de indicadores.

Debe recordarse, por último, que el Decreto de contenidos mínimos de los PORF incluye un apartado 12º, que exige que durante la vigencia del PORF se elaboren memorias anuales que recojan a través de indicadores los aspectos que permitan su control y seguimiento. Parece de todo punto procedente que el PORF recoja una propuesta de estos indicadores para facilitar la redacción de dichas memorias de seguimiento; de hecho, no se entendería, de otro modo, el que se incluyera ese apartado dentro del contenido mínimo de un PORF, si no formara parte de él. Aunque este PORF hace referencia ocasional a indicadores, debe explicitar, para cada medida, los indicadores para su evaluación, y además debieran contemplarse otros que permitan evaluar la tendencia de la calidad de los ecosistemas forestales, en particular los más sencillos, como un resumen de los aprovechamientos, incluyendo (en especial) información sobre los montes no gestionados por la Administración Forestal autonómica.

En Zaragoza, a 17 de septiembre de 2013