

EXCMO. SR. CONSEJERO
DE MEDIO AMBIENTE
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN
Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA

ASUNTO: Recomendación relativa al Parque Natural Poset-Maladeta

I.- ANTECEDENTES

Primero.- El 06/09/02 tuvo entrada en esta Institución una queja señalando los defectos existentes en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Parque Natural Posets-Maladeta, en trámite de aprobación.

Segundo.- Los firmantes de la queja ponen de manifiesto diversos problemas en el espacio delimitado por este Parque, motivados en su opinión por el incumplimiento de su Ley de creación (Ley de Cortes de Aragón 3/1994, de 23 de junio) y la falta de un PORN que ha creado un vacío jurídico que se ha utilizado para realizar actuaciones contrarias a los principios de conservación que deben imperar en un espacio de estas características. Presentan un informe en el que, a modo de ejemplo, denuncian varias obras que no han cumplido los expresados principios, tales como:

- Pista de Es Oriels (Chistau): es una pista de 4,5 km. construida en el interior del Parque con subvenciones públicas, cuyo trazado es de dos vías paralelas, una de las cuales es inservible y la otra prácticamente intransitable; para su ejecución se talaron cientos de ejemplares de pino negro que quedaron abandonados ladera abajo, generando una imagen deplorable y constituyendo un riesgo de incendio forestal. Indican que han propuesto actuaciones correctoras al Director del Parque, tales como la recogida de la madera, el cierre de pista a vehículos particulares y la restauración general de la pista, pero que únicamente se ha colocado un cartel de prohibición.

- Pista de Sallena (Chistau): ejecutada en el año 2000, está en el barranco de Sallena, en la periferia del Parque, y atraviesa un bosque de pino negro y una zona de pastos a más de 2000 m. de altura. Indican que se hizo sin previo informe de Medio Ambiente a pesar de ser una zona con presencia de urogallo y quebrantahuesos, y que los informes se hicieron a posteriori.
- Aparcamiento de Biadós (Chistau): se pretendía construir un aparcamiento en las Bordas de Biadós; señala el informe que se trata de un proyecto altamente agresivo que no está debidamente justificado ni incorpora evaluación de impacto ambiental, y que incumple varias directrices de ordenación territorial. Este asunto motivó la apertura de un expediente de oficio por El Justicia de Aragón (DII-988/2000-2) y actualmente está paralizado al haberse acordado así por el pleno del Patronato del Parque; no obstante, el informe indica que es voluntad de la dirección del Parque ejecutarlo en el futuro, lo que estima contrario a los modelos de gestión vigentes actualmente en Europa, tendentes a restringir el tráfico en estos espacios.
- Carretera de Castanesa: es la ampliación de la carretera que conduce al núcleo de Castanesa, del municipio de Montanuy; consideran que es de dimensiones desproporcionadas para el tráfico que soporta y que su ejecución genera grandes desgarros en el paisaje y no ha observado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, habiéndose licitado las obras por trámite de urgencia.
- Minicentral eléctrica en El Forcau: se trata de la legalización de una minicentral hidroeléctrica para dar servicio al refugio Angel Orús (este asunto también ha sido abordado por El Justicia en el expediente DII-652/2001-2); indica la queja que esta instalación ya estaba en funcionamiento, y que las obras se hicieron sin evaluación de impacto ambiental ni haberse hecho mediciones de caudal del torrente de Llardaneta, que abastece a la misma.
- Remodelación del Hospital en Benasque: señala como ilegales las obras realizadas para la ampliación de un edificio en los Llanos del Hospital de Benasque, sobre el que la DGA ha incoado expediente sancionador.
- Dragados en el río Cinqueta: según expone, se trata de dragados con canalización que destruyen el cauce y lo convierten en enormes explanadas que nada tienen que ver con la imagen de un río.

La abundancia de obras contrasta con la escasez de guardas y la desatención de aspectos importantes, como la recogida de basuras o la posibilidad de instalar retretes en los lugares más frecuentados del Parque.

Por último, quiere poner de manifiesto la insuficiencia del Plan de Ordenación de Recursos Naturales que se presentó a la consideración del Patronato del Parque en enero de 2002, al considerar que no sirve adecuadamente la finalidad de salvaguardar los valores naturales del Parque, por varias razones: la disminución de la superficie protegida con respecto al estudio presentado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), la mutilación de Zonas Periféricas de Protección (ZPP) para permitir la expansión del esquí en zonas

calificadas como de máximo interés medioambiental en el trabajo del CSIC, la escasa claridad de los mapas, la posibilidad de abrir nuevas carreteras, pistas forestales, construir aparcamientos, embalses o minicentrales eléctricas, roturar bosque, etc. Estas circunstancias hacen que, a su juicio, el proyecto de PORN no garantice el cumplimiento de la Ley de creación del Parque, que establece en su artículo 1 la necesidad de salvaguardar sus valores naturales, objetivo en el que coincide con la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres.

Por las circunstancias expuestas, solicitan la mediación de El Justicia para que se rectifique dicho PORN y se diseñen adecuadamente las zonas periféricas de protección y el ámbito de actuación.

Tercero.- A la vista del contenido de la queja se acordó admitirla a trámite, efectuando la oportuna asignación a estos efectos. En ejecución de esta encomienda, con fecha 20/09/02 se solicitó información del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón acerca de las principales diferencias entre el actual proyecto de PORN y el anteproyecto elaborado por el CSIC, copias del mapa en el que se reflejan los índices de valoración ambiental, en la versión inicial elaborada por el CSIC y en la versión que fue facilitada a los asistentes a la reunión del Patronato del Parque en enero de 2002 y explicación sobre el procedimiento seguido y el período de tiempo en que se ha realizado, desde la entrega de la documentación correspondiente al actual texto de borrador de PORN a los miembros del Patronato del Parque y la presentación de propuestas por parte de dichos miembros, la discusión y sometimiento a votación de las mismas, así como cuáles de dichas propuestas han sido aceptadas y rechazadas.

Tras ser reiterada esta petición el 27/01/03, se recibió el 24 de febrero un informe relativo a los siguientes extremos:

- **CUESTIONES PRELIMINARES:** Se explican los pasos dados hasta el momento en que se redacta el último documento de PORN, de donde cabe destacar los aspectos que a continuación se citan:
 - Como punto inicial, la Ley 3/1994, de 23 de junio, de creación del Parque Natural Posets-Maladeta ordena la elaboración de un plan de ordenación de los recursos naturales que lo delimite de forma definitiva y defina las zonas periféricas de protección. Para ello, ya en 1997 se redactó por el Instituto Pirenaico de Ecología, entidad perteneciente al Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC, un estudio técnico para establecer *las Bases ecológicas del plan de ordenación de los recursos naturales* que abarcaba un área de 1.237 km² en los términos municipales de Benasque, Bisaurri, Bonansa, Campo, Castejón de Sos, Chía, Gistaín, Laspaules, Laspuña, Montanuy, Plan, Sahún, San Juan de Plan, Seira, Sesué y Vilanova, creando varios espacios naturales y ampliando el Parque Natural existente en casi 6.000 Has. y la zona periférica en 4.900 Has.; esta opción encontró un rechazo a por los representantes locales de la zona mas próximas al Parque.
 - La Ley 6/1998, de 19 de mayo, de espacios naturales protegidos de Aragón redefine los contenidos del PORN otorgando mayor peso al desarrollo sostenible, para lo que deberá contener planes

y programas que concreten las medidas que ayuden al progreso socioeconómico de las poblaciones. En atención a este precepto (artículo 24 de la nueva Ley) se juzgó necesario ajustar el PORN a un ámbito mas restringido, afectando únicamente al Parque Natural y su área de influencia socioeconómica, que comprende los términos municipales de Gistaín, San Juan de Plan, Sahún, Benasque y Montanuy, con una superficie de 617,4 km², elaborar un estudio socioeconómico del área mas detallado y complementar el estudio del medio natural existente.

- Siguiendo las directrices de la nueva Ley, mediante Decreto 77/2000, de 11 de abril, se inició el procedimiento de aprobación del plan, contratando con una empresa la elaboración del estudio socioeconómico de bases para la redacción del PORN, lo que sirvió de base a un proceso de participación pública con la población local para detectar sus expectativas e implicarlos en el proceso de toma de decisiones. Coetáneamente, se trabajó en un nuevo borrador de PORN que, a falta de incorporar las materias socioeconómicas, fue igualmente objeto de debate con la población local para, finalmente, con la inclusión de dichas medidas, presentarlo a la consideración del Patronato del Parque.
- Con el informe favorable del Patronato, tras algunas modificaciones relativas a las ZPP se inició el trámite de exposición pública del avance mediante anuncio publicado en el B.O.A. de 15/05/02 y audiencia a interesados, entre los que se incluían organismos públicos estatales, autonómicos y locales, representantes de diversos intereses sociales y organizaciones no gubernamentales interesadas en la conservación de la naturaleza y el medio ambiente, y se solicitaron informes del Consejo de Protección de la Naturaleza, Consejo de Ordenación del Territorio y Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca. Concluido este proceso, y analizadas las alegaciones e informes, se reelaboró el texto y se confeccionó la cartografía de detalle con la zonificación definitiva, procediéndose por el Consejero de Medio Ambiente a su aprobación inicial y subsiguiente apertura de un nuevo periodo de información pública, audiencia a interesados y consulta a administraciones y entidades locales (B.O.A. de 13/11/02).
- A continuación expone los rasgos generales del documento inicialmente aprobado: nueva zonificación, con una pequeña ampliación el Els Plans y Viadós, quedando una superficie final de 33.444 Has. y cuatro zonas periféricas de protección de 4.659 Has.; se incluyen parte de tres lugares de interés comunitario (LIC) y se declaran tres áreas naturales singulares (ANS) para la porción de aquellos LIC que no quedan incluidos en el propio parque. Hay una regulación normativa que contiene disposiciones de general aplicación, a las que siguen las normas genéricas de protección de los recursos hidrológicos, paisajísticos, forestales, cinegéticos, etc., tras lo cual se fijan disposiciones particulares para cada una de las unidades sometidas a ordenación con algún régimen diverso del común, estableciéndose la posibilidad de declarar zonas de especial fragilidad para asegurar la

conservación de flora o fauna catalogada. Para el Parque se establecen directrices de gestión, estableciendo la obligación de regularlas en los instrumentos de planificación del propio Parque, y criterios orientadores de las políticas sectoriales en materia hidráulica, urbanística, de gestión forestal, piscícola, vías pecuarias, investigación e información territorial, etc. Finalmente, se establecen unas medidas de apoyo al desarrollo socioeconómico compatible con los objetivos del PORN, recogiendo líneas de financiación para el desarrollo local y mejora de las infraestructuras.

- **DIFERENCIAS ENTRE LOS DOS PROYECTOS:** El informe explica los aspectos fundamentales que muestran las diferencias de ambos proyectos (el elaborado en su momento por el Instituto Pirenaico de Ecología y el que se somete a exposición pública tras su aprobación inicial):
 - El diverso ámbito de actuación y finalidad: el primero es un estudio técnico y científico que no tiene por que ser necesariamente asumido por la Administración, cuya opinión viene reflejada en el segundo, que resulta técnica y políticamente asumible al proteger los recursos de las áreas propuestas para su integración en la Red Natura 2000, dar cumplimiento a las exigencias específicas de la Ley de creación del Parque Natural y realizarse en unas mínimas condiciones de consenso social, al considerar muy difícil su aprobación con el rechazo frontal de la población y los Ayuntamientos afectados.
 - El diferente espacio al que uno y otro vienen referidos y la metodología de trabajo, basada en el primero en una *“valoración cuantitativa y necesariamente subjetiva de los recursos naturales objeto de ordenación, mediante un sistema de teselas o recintos con puntuaciones finales, con un método empleado habitualmente y más que contrastado en estudios territoriales. El PORN en trámite, en cambio, realiza una valoración y diagnóstico de los recursos naturales de área afectada de una forma cualitativa, habiéndose decidido finalmente no incluir la valoración cuantitativa del estudio del IPE por considerar que era un método adecuado pero que no aportaba ninguna información relevante a la Memoria de PORN que justificara o condicionara necesariamente la zonificación”*. Expresa que además en este estudio no se evaluaba la presencia de espacios Natura 2000 ni establecía con especial énfasis criterios de presencia de hábitats de la Directiva, por lo que no era concordante con las exigencias de conservación de la misma ni con la política del Gobierno de Aragón al proponer determinados territorios del ámbito como LIC.
- **MAPAS DE ÍNDICES DE VALORACIÓN:** Envían sendos mapas de índices de valoración, el del estudio del IPE y el del borrador del avance.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Sobre la figura de los Espacios Naturales Protegidos

El artículo 45 de nuestra Constitución, al reconocer el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo la personalidad y establecer el deber de conservarlo, ha plasmado una exigencia de los ciudadanos y de los poderes públicos que nace de su preocupación por los problemas relativos a la conservación de la naturaleza. Como señala en su exposición de motivos la *Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*, el agotamiento de los recursos naturales a causa de su explotación económica incontrolada, la desaparición en ocasiones irreversible de gran cantidad de especies de la flora y la fauna y la degradación de aquellos espacios naturales poco alterados hasta el momento por la acción del hombre, han motivado que lo que en su día fue motivo de inquietud solamente para la comunidad científica y minorías socialmente avanzadas se convierta hoy en uno de los retos más acuciantes que se ha de abordar. Superados históricamente los criterios que preconizaron el proceso de industrialización, la necesidad de asegurar una digna calidad de vida para todos los ciudadanos obliga a admitir que la política de conservación de la naturaleza es uno de los grandes cometidos públicos de nuestra época.

Por ello, se trata de poner en práctica el deber que la Constitución impone a los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

La Ley 4/1989 crea para ello un régimen jurídico protector de los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras de un desarrollo económico y social ordenado. Este régimen se aplicará en mayor nivel de intensidad sobre aquellas áreas definidas como espacios naturales protegidos, a cuyo fin prevé instrumentos que permitan la aplicación del estatuto protector de los recursos naturales sobre amplias zonas, con intensidad variable y sin incurrir en la pretensión de su aplicación indiscriminada sobre todo el territorio nacional.

La protección del medio ambiente se traslada de la Constitución al ámbito estatutario con fórmulas diversas según las Comunidades Autónomas. En el caso de los espacios naturales, nuestra Comunidad ha asumido, en virtud de la modificación operada en el Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos (artículo 35.1.15^a) y para el tratamiento especial de las zonas de montaña (artículo 35.1.14^a), si bien el Estado sigue manteniendo la competencia exclusiva para el dictado de normas básicas de protección del medio ambiente que le otorga el artículo 149.1.23 de la Constitución. Como señala el Tribunal Constitucional en la sentencia 102/1995, de 26 de junio, la configuración de la competencia en esta materia, que comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, contiene un primer elemento objetivo, estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico, funcional que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. Ambos aspectos de tal actividad pública hacen surgir el componente medioambiental de las demás políticas sectoriales, que deberá encaminarse a la calidad de vida como aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución, para lo que se configura el medio ambiente como un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa igualmente sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para su protección (artículo 45 CE), que se debe reflejar en el impulso y desarrollo de la actividad económica de forma compatible con el respeto al medio ambiente. Se trata en definitiva de lograr un «desarrollo

sostenible», equilibrado y racional que, atendiendo a las necesidades de las generaciones presentes, no olvida a las futuras.

La Ley 4/1989 centra su atención en la idea rectora de la conservación de la naturaleza, entendida ésta como el medio en el que se desenvuelven los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales básicos y como el conjunto de recursos indispensables para la misma. La utilización de dichos recursos se condiciona a su carácter ordenado y se confía a las Administraciones competentes la vigilancia sobre su gestión, velando para poder transmitir a las generaciones futuras los recursos naturales susceptibles de satisfacer sus necesidades y aspiraciones. Como plasmación práctica de esta voluntad crea, como instrumento novedoso en nuestro ordenamiento jurídico, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, al entender que sólo una adecuada planificación de los recursos naturales permitirá alcanzar los objetivos conservacionistas deseados. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se configuran por la Ley, como instrumentos flexibles que permitirán, con diverso nivel de intensidad, un tratamiento prioritario e integral en determinadas zonas para la conservación y recuperación de los recursos, espacios naturales y especies a proteger. Las disposiciones contenidas en estos Planes constituirán un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre. Las Comunidades Autónomas, a las que la Ley confiere su aprobación, disponen así de un importante instrumento para la implementación de sus políticas territoriales, puesto que los PORN son el instrumento de planificación que ha de definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en su ámbito territorial, determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación, señalar los regímenes de protección que procedan, promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen y formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con estas exigencias.

La Comunidad Autónoma de Aragón, en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el Estatuto de Autonomía, aprobó la *Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón*. Señala su exposición de motivos que Aragón es una Comunidad con un rico y variado patrimonio natural, que ya desde las primeras épocas de la conservación de la naturaleza en España fue merecedor de protección, pudiéndose señalar a estos efectos la creación del Parque Nacional del Valle de Ordesa por Real Decreto de 16 de agosto de 1918 o la declaración del Sitio Nacional de San Juan de la Peña por la Real Orden de 30 de octubre de 1920. Más tarde se fueron declarando otros espacios según las diferentes legislaciones vigentes, entre las que cita el Parque de Posets-Maladeta que ahora nos ocupa, cuya creación, al igual que los demás espacios naturales protegidos, debe responder a tres finalidades: conservación de la naturaleza, promoción y desarrollo socioeconómico y lugar de esparcimiento y disfrute público, siendo su objetivo principal conservar la biodiversidad, representando una gran reserva de especies, hábitats y paisajes, y cumpliendo a su vez una función destacable desde el punto de vista cultural, educativo y científico; la combinación de estos factores impone ciertas limitaciones precisas para garantizar la conservación

de sus valores a través de un uso equilibrado y sostenido de los recursos, que deberá definir el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Segunda.- Sobre el PORN del Parque Posets-Maladeta

Tanto la Ley estatal 4/1989 como la aragonesa 6/1998 establecen (artículos 15 de la primera y 18 de la segunda) la obligatoriedad de que previamente a la declaración de los parques y reservas previstos en las mismas se elabore y apruebe el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona. Se pretende con ello que la determinación formal de un espacio sujeto a planificación sea el resultado de la valoración y de la información obtenida respecto al mismo, que será resultado no sólo de esa primera determinación formal, sino también del análisis de las causas que desde fuera del ámbito seleccionado provocan problemas a solucionar dentro de él, o del análisis del efecto que las acciones propuestas por el planificador pueden originar en otras zonas del territorio. Así, la delimitación de un suelo como espacio natural protegido y su inclusión en alguna de las categorías de protección definidas en la Ley se realizará por la Administración tras conocer y valorar los elementos básicos que debe contener el PORN: la delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, la descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas, el estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, con el correspondiente diagnóstico y previsión de su evolución futura, las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas, la aplicación del régimen de protección pertinente, la concreción de actividades, obras o instalaciones públicas o privadas que deban ser objeto de evaluación de impacto ambiental y el establecimiento de criterios de referencia orientadores de la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial sobre el que se actúa,

Si bien en el sistema general concebido por las dos leyes se establece la necesidad de elaborar y aprobar el PORN antes de declarar el espacio protegido, se admite igualmente en ambas, de forma excepcional, que se formule la declaración con carácter previo a este documento siempre que existan razones que lo justifiquen y se hagan constar expresamente en la norma que los declare. En el caso de Aragón, en que la declaración de los Parques Naturales deberá hacerse por Ley, será la norma de este rango quien contenga las razones que motivan la declaración, previa instrucción de un proceso de información pública, añadiendo a continuación (artículo 18.3) que *“En todo caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración del Parque Natural o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, con un ámbito territorial que como mínimo comprenderá el Espacio Natural Protegido y su Area de Influencia Socioeconómica, si existiera”*.

El Parque Posets-Maladeta fue creado por Ley de Cortes de Aragón 3/1994, de 23 de junio, acogiendo a la vía excepcional prevista en la Ley 4/1989. La razón que determinó esta declaración del Parque Natural con carácter previo a la aprobación del PORN era evitar las graves amenazas que el desarrollo económico representa para la conservación de este espacio singular, tanto en los valores derivados de su variedad geomorfológica como por su riqueza de especies

botánicas y zoológicas. Por ello, invocando la capacidad legislativa que el Estatuto de Autonomía de Aragón confiere a las Cortes de Aragón para declarar Parque a la zona propuesta, y de acuerdo con lo previsto en la Ley 4/1989, se elige la figura de Parque por considerarla la más adecuada a las características del ecosistema que se propone proteger y a la singularidad de su flora, fauna y formaciones geomorfológicas, con la finalidad de salvaguardar estos valores, potenciar sus ecosistemas y garantizar el uso racional de los recursos naturales; para ello, y de acuerdo con lo previsto en la Ley citada, se fija en su artículo 2 el plazo de un año para elaborar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que regule la gestión de los recursos de la zona.

Si bien la Comunidad Autónoma recogió rápidamente el guante lanzado por el Estado en materia de protección de la naturaleza con la Ley 4/1989, para cuya ejecución parcial aprobó el *Decreto 129/1991 de 1 de agosto de la Diputación General de Aragón por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento de aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*, en el que, en ejercicio de la competencia de desarrollo de la legislación básica del Estado, establece un trámite procedimental adecuado a su estructura para la aprobación de un documento cuyo contenido ha sido determinado en la Ley estatal, y reclamó del Estado su competencia en esta materia con la presentación conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional (nº 170/1990) contra un Real Decreto que desarrollaba parcialmente aquella Ley, no ha habido la misma diligencia a la hora de aprobar los Planes de los diferentes espacios naturales que se han ido declarando y que la Ley 6/1998 recoge y reclasifica de acuerdo a su nomenclatura. Así, a pesar de que la Ley de creación es de 1994, y que el plazo fijado en su artículo 2 para aprobar el PORN es de un año, hasta bien entrado el año 2000 no se inició el correspondiente procedimiento mediante el Decreto 77/2000, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón; a pesar de esta aprobación tardía, los sucesivos trámites tampoco se han realizado con la urgencia que la demora arrastrada exigía, puesto que la exposición pública del avance se hizo en mayo de 2001 (BOA de 17/05/01) y su aprobación inicial se materializó por *Orden de 21 de octubre de 2002, del Departamento de Medio Ambiente, por la que se procede a la aprobación inicial del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Posets-Maladeta y de su área de influencia socioeconómica y se someten a información pública el citado plan y la declaración de tres áreas naturales singulares previstas en el mismo*.

Tras haber cumplido los primeros trámites derivados del Decreto de iniciación del expediente nos encontramos ahora en el periodo de exposición pública que sigue a la aprobación inicial prevista en el Decreto 129/1991, por lo que restan los demás trámites establecidos en esta norma procedimental hasta su aprobación definitiva y entrada en vigor: evaluación de los informes de las entidades públicas consultadas y de las alegaciones presentadas en este proceso, aprobación provisional por el Consejero competente en materia de medio ambiente y aprobación definitiva por la Diputación General, que podrá aprobar el Plan ratificando en su localidad la aprobación provisional o introducir modificaciones que, si son sustanciales, requerirán la apertura de un nuevo periodo de informes y alegaciones por plazo de un mes. Atendida la necesidad urgente de disponer de un PORN para el Parque y el retraso que sufre su elaboración, resulta de suma importancia agilizar

los trámites conducentes a esta finalidad y dar fin a la actual situación transitoria que a nadie beneficia.

Tercera.- Sobre la competencia para determinar los límites de PORN

Los Planes de Ordenación de Recursos Naturales son, por razón de su contenido, disposiciones administrativas de carácter general, puesto que constituyen instrumentos de ordenación de una zona que, como tales, introducen o innovan la regulación existente hasta ese momento en el ordenamiento jurídico. Conforme a esta naturaleza, su aprobación debe seguir un procedimiento que, en líneas generales, esboza la *Ley 4/1998, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la fauna flora silvestre*, y que se concreta para la Comunidad Autónoma de Aragón en la Ley 6/1998 y en el precitado Reglamento del procedimiento de aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado por Decreto 129/1991 de 1 de agosto.

Uno de los motivos en que se fundamenta la queja atendida en esta Institución hace referencia a la insuficiencia del PORN al entender que no salvaguarda adecuadamente los valores naturales del Parque por, entre otras razones, haber disminuido la superficie protegida con respecto al estudio presentado por el Instituto Pirenaico de Ecología (IPE-CSIC).

Sobre este particular han de ser atendidas las explicaciones dadas por el Consejero de Medio Ambiente en su informe de 13/12/03 en el que justifica la reducción de espacio delimitado como parque en la necesidad de incorporar las materias socioeconómicas, que la Ley aragonesa 6/1998 incorpora como contenido necesario de los PORN y que en la anterior normativa, que fue la que guió la elaboración del borrador de Plan de Ordenación elaborado por el IPE-CSIC, no se contenía.

La aprobación del Plan, al igual que todo instrumento de ordenación territorial, debe ser resultado de un proceso participativo que asegure su respeto y aplicación. A la hora de establecer la regulación de un espacio natural y de las limitaciones derivadas de las normas de protección, así como de las ventajas que el régimen establecido en el mismo puede suponer para las poblaciones afectadas, es fundamental conocer adecuadamente todas las implicaciones de la resolución que se adopte; para ello, junto al trámite general establecido en el Reglamento de procedimiento de aprobación de los PORN en Aragón, la Ley de creación del Parque Posets-Maladeta establece un patronato para colaborar en la gestión del mismo. Este órgano es de composición plural, participando en el mismo representantes de los diferentes Departamentos de la Diputación General cuyas competencias se ven afectadas de alguna forma con la instauración del Parque Natural, de los Ayuntamientos en cuyo término municipal se ubica, de la Diputación Provincial, Confederación Hidrográfica del Ebro, Instituto Pirenaico de Ecología, Federación Aragonesa de Montañismo y representantes de asociaciones ecologistas y naturalistas, del Consejo de Protección de la Naturaleza y de organizaciones agrarias de la provincia, y entre sus misiones están las de informar las propuestas de modificación de límites del Parque o de sus Zonas Periféricas de Protección y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y sus modificaciones.

Como señala el Tribunal Constitucional en la sentencia 102/1995, la planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y

concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (artículo 45.1); estamos aquí ante una ordenación del espacio y de su contenido coincidente en aquella dimensión con la ordenación del suelo y la planificación urbanística, estando obligada la Administración a optar por una u otra de las soluciones que se le pueden plantear (que oscilarían entre la protección a ultranza del ecosistema por encima de cualquier otra consideración, en un extremo, y la potenciación del desarrollo económico de la zona sin atender más que mínimamente a las consideraciones medioambientales, en el otro), puesto que, en definitiva, tiene una potestad discrecional enmarcada en los parámetros legales de contenido y procedimiento. Así, la elaboración del PORN deberá seguir el procedimiento establecido en las leyes estatal y autonómica y en el antedicho Reglamento, debiendo velar especialmente por garantizar la participación pública en su elaboración y prestar atención a las sugerencias que en este proceso puedan formularse, estudiándolas con espíritu constructivo y de diálogo, y en cuanto a su contenido, habrá de guiarse por los principios inspiradores de las Leyes (artículo 2 de ambas), cumplir los objetivos establecidos en ellas para esta figura (artículos 4 de la Ley 4/1989 y 24 de la Ley 6/1998) y acoger las normas de protección que pueda establecer cualquier otra normativa que sea de aplicación: Directivas, Leyes, planes de conservación y recuperación de especies, restricciones de orden urbanístico, etc. Una vez cumplidos estos condicionantes, y dentro de los límites en ellos establecidos, compete a la Administración, y en el caso que nos ocupa al Gobierno de Aragón, la aprobación del Plan revistiendo la norma que lo contenga la forma de Decreto, y contra cuya resolución cabrá interponer los recursos administrativos y judiciales establecidos en la vigente legislación.

Cuarta.- Sobre la posibilidad de establecer medidas de protección con independencia del Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

El Plan de Ordenación de Recursos Naturales resulta un instrumento privilegiado para dar una solución global y unitaria a los problemas de conservación de un espacio natural y de potenciación de sus posibilidades, al disponer de los datos completos que permitirán una actuación ajustada al medio en el que se ha de trabajar.

No obstante, su ausencia no debe suponer la total libertad para ejercitar dentro de los espacios protegidos, o merecedores por sus características de algún régimen de tutela, actividades que de alguna forma puedan menoscabar los valores ambientales que se intentan preservar, ya que permanece vigente el obligado compromiso de los poderes públicos con la conservación de la naturaleza y su defensa de una utilización racional de los recursos que evite la degradación del medio natural.

En la descripción de antecedentes se reproducen actuaciones citadas en el escrito de queja cuya ejecución ha supuesto una alteración del régimen de protección previsto en el PORN ahora en trámite. Sin embargo, existen normas cuya aplicación hubiese impedido tales hechos o al menos aminorado sus consecuencias perjudiciales para el entorno; junto a la aplicación de las normas y principios enunciados en las anteriormente citadas Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y Ley 6/1998, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, cabe citar otras de carácter general o sectorial, tales como:

- El propio *Decreto 7/2000, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se inicia el procedimiento de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Posets-Maladeta y de su Área de Influencia Socioeconómica* establece en su artículo 4º que durante la tramitación del Plan no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica, que puedan llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos del mismo, indicando a continuación que hasta su aprobación definitiva será preceptivo el informe favorable del Departamento de Medio Ambiente para otorgar cualquier autorización, licencia o concesión que habilite para realizar obras de restauración hidrológico forestal, apertura o cambio de trazado de caminos, pistas forestales y carreteras o actividades extractivas en zonas de dominio público hidráulico, entre otras actuaciones enumeradas en su artículo 5º, que se cierra con una fórmula general relativa a obras y actuaciones que no estén contempladas en la relación y cuya realización pueda suponer una transformación sensible de la realidad física y biológica
- El *Decreto 184/1994, de 31 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se establece un régimen de protección para el quebrantahuesos y se aprueba el Plan de Recuperación*, ahora sustituido por el Decreto 45/2003, de 25 de febrero, engloba en su ámbito de aplicación el área ocupada por el Parque Posets-Maladeta, y en orden a esta finalidad de protección dispone que la apertura de pistas forestales y caminos rurales, carreteras, embalses y pequeñas centrales eléctricas no sujetas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, será igualmente preceptivo el informe previo favorable de la Dirección General de Medio Natural. En la normativa anterior este informe se exigía en los casos en que los trazados previstos afectasen a las áreas críticas, pero en la actual se ha generalizado a todas las actuaciones que enumera, matizando que se prestará especial atención al efecto que puedan tener sobre las áreas críticas para la especie.
- Mediante Orden de 17 de mayo de 1995, del Departamento de Medio Ambiente (BOA de 31/05/95), se dispone la publicación del acuerdo de la Diputación General de 28/03/95 sobre clasificación del Parque Posets-Maladeta como Zona de Especial Protección para las Aves, que se corresponde con la totalidad de la superficie del Parque Natural Posets-Maladeta. La clasificación de estos territorios como zonas de protección especial supone el compromiso genérico de su mantenimiento y adecuación, de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentran en el interior y evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a las aves, de acuerdo con la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de aves silvestres.
- En el territorio del Parque existen declarado varios Lugares de Importancia Comunitaria que se han propuesto para su inclusión en la

Red Natura 2000 como Zonas Especiales de Conservación, conforme a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales, de la fauna y flora silvestres, que impone medidas de protección de las especies y hábitats recogidos en la misma.

- De acuerdo con la clasificación de suelo que hace la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, la zona ocupada por el Parque Posets-Maladeta es suelo no urbanizable especial por estar sometida a un régimen especial de protección incompatible con su transformación, de acuerdo con las Directrices de Ordenación Territorial, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos y ambientales. El artículo 22 de esta Ley establece que en el suelo no urbanizable especial está prohibida cualquier construcción, actividad o utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido en las normas antes citadas, por lo que cualquier proyecto de construcción, actividad o utilización que no esté prevista en los anteriores instrumentos y que pudiera llevarse a cabo en esta categoría de suelo, en función de la entidad de la construcción, observará el procedimiento establecido en la legislación de evaluación de impacto ambiental.
- Las Normas subsidiarias y complementarias de planeamiento municipal de la provincia de Huesca establecen igualmente medidas de protección del medio ambiente; así, el punto 3.8 ordena que, fuera de las construcciones agrarias y las vinculadas a las obras públicas, cualquier edificación, usos del suelo o modificación del terreno natural que se pretenda realizar en suelo no urbanizable está sometida, de acuerdo a lo establecido en la legislación urbanística, a autorización previa de la Comisión Provincial de Urbanismo de Huesca, que deberá valorar para su concesión las alteraciones que la citada obra puede causar a los ecosistemas naturales y al paisaje. En concreto, en las áreas especialmente protegidas es obligado realizar análisis técnicos de impacto cuando se realicen obras lineales superiores a 500 metros o movimientos de tierras superiores a 2.000 m³ o que produzcan desmontes con cortes de terreno superiores a 5 metros (punto 7.5.2).
- La Ley 2/1990, de 21 de marzo, de declaración de Monumentos Naturales de los glaciares pirenaicos establece igualmente medidas de protección que afectan al espacio que nos ocupa, en razón del elevado interés científico, cultural y paisajístico de estos lugares y al objeto de proteger la integridad de la gea, fauna, vegetación, agua y atmósfera vinculadas a los mismos. Para ello, en las áreas protegidas de los glaciares y en las correspondientes zonas periféricas de protección se prohíbe toda actividad que de forma continua o esporádica produzca o tienda a producir cambios geológicos o que pueda alterar la dinámica del ecosistema de forma irreversible.

- En cuanto a la construcción de nuevas carreteras, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en la Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón, cuyo artículo 27 exige que los proyectos de construcción de carreteras incluyan obligatoriamente planes de restauración del medio ambiente afectado tanto por el propio trazado como por los materiales extraídos en puntos externos al trazado para ser empleados en su construcción y de los vertederos, y el 28 obliga a que los proyectos de nuevas carreteras deberán incluir la correspondiente evaluación de impacto ambiental y serán informados por el órgano competente en materia de medio ambiente.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente efectuar al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón las siguientes RECOMENDACIONES:

Primera: Que adopte las medidas oportunas para que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Posets-Maladeta sea aprobado a la mayor brevedad, de forma que no se demore mas el cumplimiento de las normas que exigen la disposición de este instrumento de planificación en un plazo que ya ha sido ampliamente rebasado.

Segunda: Que inicie las actuaciones necesarias para la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque, al objeto de que la regulación de este espacio quede completa en los términos previstos en la Ley 6/1998, lo que garantizará la seguridad jurídica en todos los actos de uso y gestión del mismo y la adecuada protección que la Ley le otorga.

Tercera: Que agilice igualmente la tramitación de los demás planes de ordenación de recursos naturales de los demás espacios protegidos de Aragón, con el fin de conseguir los mismos fines de seguridad jurídica y protección medioambiental antes expuestos.

Cuarta: Que hasta tanto no estén aprobados los adecuados instrumentos de planificación, todas las actuaciones que se realicen en el ámbito de estos espacios naturales cuenten con los adecuados informes medioambientales y que estos se realicen tomando como criterio prioritario la protección de los valores que determinan la declaración del espacio de que se trate y siguiendo con los objetivos marcados en la *Estrategia para la Conservación de la Naturaleza en Aragón* impulsada por ese Departamento, de forma que la demora en la aprobación del instrumento adecuado no perjudique la protección que se le ha querido otorgar.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

27 de Mayo de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE