

Expte. DII-1057/2002-2

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

ASUNTO: Recomendación relativa a circulación por pistas forestales

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 06/09/02 tuvo entrada en esta Institución una queja debida a los problemas que padeció un ciudadano para acceder a pistas de acceso restringido en el Pirineo Aragonés.

SEGUNDO.- En la misma el interesado relata que con el fin de practicar el deporte de la pesca en el río Ara, en Bujaruelo (concretamente en Ordiso), ha de caminar durante de mas de una hora por una pista forestal de uso restringido que termina en un refugio. Allí observó aparcado un vehículo con la inscripción de una empresa que se dedica a llevar pescadores a zonas de alta montaña con helicóptero y por pistas de uso restringido, lo que le causó extrañeza porque pensaba que era una pista de uso exclusivo ganadero.

Estimando que tenía igual derecho que la empresa a circular con su vehículo por la citada pista para hacer pesca deportiva en esta zona, donde lleva haciéndolo hace mas de 30 años, se personó en el Servicio Provincial de Medio Ambiente de Huesca, donde le informaron de que, al igual que la empresa estaba autorizada para circular por la pista, el también podría hacerlo si así lo solicitaba. Conforme a esto, presentó la correspondiente solicitud al Director Provincial del Servicio de Medio Ambiente y se le concedió.

Siguiendo las instrucciones que le dieron, se puso en contacto con el Alcalde de Torla para decirle que tenía autorización para circular por la citada pista y que le facilitara la llave de la valla, a lo que este se negó verbalmente, sin que acreditara esta negativa por escrito, y le remitió al Presidente de la

Mancomunidad, quien se mantuvo en la misma postura advirtiendo que tampoco le comunicaría por escrito esta negativa, que las pistas eran propiedad de la Mancomunidad y las llaves para los ganaderos, y que si quería transitar por ellas lo hiciera en las furgonetas que hay, y que Medio Ambiente daba los permisos de uso de pistas sin consultar con él.

Todo ello lo puso en conocimiento del Servicio de Medio Ambiente, y decidió solicitar la llave al Guarda de Pesca del Coto de Bujaruelo, que también se la negó alegando que había recibido ordenes terminantes del Presidente de la Mancomunidad de no abrir la valla.

Por todo lo anterior, entiende que la realidad de los hechos anula el permiso que le había sido concedido previamente; que las autoridades municipales han excedido sus competencias, ya que la guardería de pesca depende de la Dirección Provincial de Medio Ambiente y los montes son gestionados por el mismo, al igual que las pistas que los transitan; y que entiende que es víctima de un posible conflicto entre la Dirección Provincial de Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Torla.

Finalmente, considera improcedente y posiblemente ilegal colocar llaves en pistas de acceso restringido, por el peligro que supone ante una evacuación urgente que se puede demorar por este obstáculo y solo sirve para justificar una falta de vigilancia o control sobre las personas que usan la pista y favorecer la aparición de determinados negocios que puedan surgir aprovechando la restricción de uso en zona de montaña que no es espacio protegido ni Parque Natural.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, efectuando la oportuna asignación del expediente. En ejecución de esta encomienda, se envió con fecha 10/10/02 un escrito al Consejero de Medio Ambiente recabando información acerca de los criterios que se siguen en la concesión o denegación de autorizaciones para circular por pistas de uso restringido, cual es el ámbito de estas autorizaciones, los efectos de su otorgamiento de cara a la obtención de permisos de los Ayuntamientos en cuyo territorio se encuentren dichas pistas y la relación de las autorizaciones concedidas durante el año 2002.

CUARTO.- La respuesta del Departamento se recibió el 17/02/03, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

Cualquier referencia relativa al cierre o uso restrictivo de pistas forestales debe entenderse en relación con los vehículos a motor de manera que no existe ningún camino forestal en montes gestionados por el Departamento de Medio Ambiente en el que no se permita el acceso

caminando. No se puede, en consecuencia, referir con carácter general la existencia de un cierre de pistas o caminos forestales de forma indiscriminada, sino de la limitación, restricción o prohibición en la forma de acceder a dichos caminos, esto es, cuando se utilizan vehículos a motor.

Respecto a los criterios del Servicio Provincial de Medio Ambiente de Huesca para conceder o denegar una autorización para circular por pistas de uso restringido, éstos son los recogidos en el Decreto 96/1990, de 26 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la circulación y práctica de deportes, con vehículos a motor, en los montes bajo la gestión directa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En la exposición de motivos del citado Decreto se contempla, en su literalidad, que fue el creciente interés por la utilización de dichos espacios de la Comunidad Autónoma de Aragón como lugares de esparcimiento y recreo, en los que se realizaban determinadas actividades con vehículos a motor, incompatibles con la debida conservación de los predios y con la tranquilidad que en ellos se intenta encontrar, lo que hizo necesario regular su uso con el fin de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, protegiendo y restaurando el medio natural.

La necesidad de hacer compatible el disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, según el mandato constitucional, junto con la obligación de preservar el patrimonio natural, evitando el deterioro y destrucción de los valores naturales de los montes y predios forestales y tratando de impedir la erosión de los terrenos y los daños a la flora y a la fauna silvestres, es la que fundamentó el Decreto 96/1990, de 26 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la circulación y práctica de deportes, con vehículos a motor, en los montes bajo la gestión directa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El apartado 1 del artículo 1 del precitado Decreto 96/1990 establece:

"Con carácter general, la circulación de todo tipo de vehículos a motor en los montes, bajo la gestión directa del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, en aquellos caminos forestales determinados y señalizados como prohibidos, estará permitida (...) cuando fuera preciso para la ejecución de los aprovechamientos, obras, trabajos y actividades científicas y educativas que se realicen dentro de dichos montes, así como en caso de emergencia o de fuerza mayor."

A cuyo efecto, el apartado 1 del artículo 3, señala que, para tales casos, será precisa la correspondiente autorización administrativa.

Autorización administrativa que se concede previa justificación o declaración del objeto de la solicitud, sin que el Servicio Provincial exija con un exagerado celo la acreditación de la necesidad que se aduce, ello porque el número de solicitudes presentadas no es muy elevado y la experiencia obtenida no nos indica casos de mal uso de los permisos concedidos.

Respecto a si es habitual conceder autorizaciones que abarquen a todos los caminos de una o varias comarcas de la Comunidad Autónoma de Aragón, o por el contrario las autorizaciones se suelen circunscribir a uno o varios caminos, sólo cabe informar que dado que dichas solicitudes son individuales, las autorizaciones contemplan lo solicitado en las mismas en función de la necesidad acreditada, delimitándose, en cualquier caso, el ámbito territorial en la autorización. Con carácter general la autorización se expide hasta final del año en curso.

En cuanto a los efectos de las autorizaciones dadas por el Servicio Provincial frente a Ayuntamientos, la competencia para autorizar el acceso con vehículos a motor en los caminos forestales objeto de regulación en el citado Decreto 96/1990, es de la Comunidad Autónoma de Aragón, ello de conformidad con la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales que le atribuye el artículo 35.1.10 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

No obstante lo anterior, y en consideración a que los Ayuntamientos en su calidad de administraciones territoriales pudieran considerar oportuno establecer otro tipo de requisitos relacionados con el tránsito por sus términos municipales, junto al condicionado establecido en las autorizaciones referidas siempre se establece que dicha autorización "no exime de solicitar las que sean precisas a otros organismos, en particular a los Ayuntamientos afectados".

Se adjuntan copias de todas las autorizaciones otorgadas durante 2002 hasta la fecha.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre la aplicación del Decreto 96/1990 a la circulación individual por pistas de acceso restringido.

Como su denominación claramente indica, el Decreto 96/1990, de 26 de junio, de la Diputación General de Aragón, regula la circulación y práctica de deportes, con vehículos a motor, en los montes bajo la gestión directa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En su exposición de motivos se pone de manifiesto la necesidad de establecer una normativa específica que evite una práctica que se ha venido observando, que es la utilización de los montes y predios forestales de la Comunidad Autónoma de Aragón para la realización de actividades de esparcimiento y recreo con vehículos a motor que, por su agresividad contra el medio ambiente, son incompatibles con la conservación de los predios y con la tranquilidad que en ellos se intenta encontrar. Con esta regulación se hace compatible el disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, según el mandato constitucional, con las obligaciones de preservar el patrimonio natural y evitar el deterioro y destrucción de los valores naturales de los montes y predios forestales, la erosión de los terrenos y los daños a la flora y fauna silvestres. Todo ello se realiza en ejecución de la competencia exclusiva de Aragón en materia de montes, aprovechamiento y servicios forestales, en los términos establecidos en el artículo 35.1.10 de su Estatuto de Autonomía.

A tal fin, su artículo 1º establece una autorización genérica para circular con vehículos a motor en los montes bajo la gestión directa de la Comunidad Autónoma, salvo en aquellos que se hayan determinado o señalado como prohibidos, labor que deberá hacer el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Decreto, puesto que la disposición transitoria primera le encomienda esta tarea.

Para la circulación rodada por los lugares en que no hay una limitación específica se atenderá, además de a las generales contenidas en el Decreto (vehículos con dispositivo silenciador homologado, sin sobrepasar los límites admisibles de nivel sonoro, cumplimiento de las normas sobre prevención de incendios forestales, velocidad máxima de 30 kilómetros por hora y no admisión de caravanas de vehículos sin autorización previa), a las que en caso se señalen.

En cambio, en los caminos forestales determinados y señalizados como prohibidos únicamente se podrá circular cuando sea necesario para realizar funciones de vigilancia u otras relacionadas con la gestión técnica de los predios, reservadas a personal de las distintas Administraciones, o cuando fuera preciso para la ejecución de los aprovechamiento, obras, trabajos y actividades científicas y educativas que se realicen dentro de dichos montes, así como en casos de emergencia o de fuerza mayor (artículo 2). Esta posibilidad (que en realidad guarda poca relación con la finalidad general del Decreto, enunciada en su título, de regular la circulación y práctica de deportes

con vehículos a motor en los montes gestionados por el Gobierno de Aragón), está sujeta a autorización administrativa que concederá el Servicio Provincial correspondiente tras comprobar, a la vista de la petición, que está justificada su concesión y que se adecua a las excepciones enumeradas en el precitado artículo 2.

En consecuencia, no procede conceder autorizaciones amparadas en este Decreto para finalidades distintas de las establecidas en el mismo, por lo que fuera de los casos previstos en él (gestión técnica de los predios, ejecución de aprovechamiento, o realización de obras, trabajos y actividades científicas y educativas) deberá denegarse atendiendo a la finalidad de protección que determinó la calificación de estos caminos como prohibidos para la circulación de vehículos a motor.

Sin perjuicio de la consideración expuesta sobre la inaplicación del Decreto 96/1990 al supuesto que nos ocupa, ha de repararse en la conveniencia de estudiar la posibilidad de autorizar en determinados casos el tránsito de vehículos por caminos forestales determinados como prohibidos o limitados; se trataría de una situación similar al uso común especial de los bienes de dominio público, en que su utilización adquiere este carácter por las circunstancias de peligrosidad, intensidad del uso o cualquier otra semejante que aconsejen limitar el uso a unas determinadas condiciones. La propia exposición de motivos del Decreto 96/1990 ya alude a esta opción cuando indica que su promulgación se hace atendiendo a unas circunstancias de necesidad para evitar actividades incompatibles con la conservación de los predios y la tranquilidad que deben gozar, pero *“... sin perjuicio de una futura ordenación en la materia”*; en el mismo sentido se pronuncia, por ejemplo, el *Decreto 164/1997, de 23 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque de la Sierra y Cañones de Guara* cuando señala (regulación de la Unidad B.2) la necesidad de *“...mejora de infraestructuras, que faciliten las condiciones de control de la zona, y el establecimiento de regulación sobre la circulación y uso de pistas y caminos”*. Con ello se evitará la situación actual de aplicación de una norma de forma inadecuada y sin excesivo celo a la hora de acreditar la necesidad que se aduce para transitar por estas vías, y se garantizará con la publicidad de la nueva disposición el libre acceso de todos los ciudadanos que cumplan las condiciones establecidas, a diferencia de la situación actual, en que una persona interesada en, por ejemplo, usar el camino para ir a pescar, no presentaría la solicitud si no se informa de las circunstancias en que se dan las autorizaciones, ya que de la lectura del Decreto 96/1990 se desprende la imposibilidad de obtenerla si no se está en alguna de las situaciones de excepción previstas en su artículo 2.

Segunda.- Sobre la necesidad de coordinar actuaciones administrativas.

Los hechos denunciados en el escrito de queja ponen de manifiesto una descoordinación administrativa que perjudica al ciudadano impidiéndole ejercer sus derechos. Así, tras obtener la autorización del Servicio Provincial de Medio Ambiente se puso en contacto con el Alcalde de Torla, quien le negó la llave y le remitió al Presidente de la Mancomunidad, que tampoco le solucionó el problema, alegando que Medio Ambiente daba los permisos de uso de pistas sin consultar con él; a su vez, el Guarda de Pesca del Coto, dependiente de Diputación General de Aragón, también se la negó alegando que había recibido ordenes del Presidente de la Mancomunidad de no abrir la valla.

Desde el Departamento de Medio Ambiente se justifica esta situación indicando que los Ayuntamientos pueden considerar oportuno establecer otro tipo de requisitos relacionados con el tránsito por sus términos municipales, y que junto al condicionado establecido en cada autorización siempre se establece que la misma no exime de solicitar las que sean precisas a otros organismos, en particular a los Ayuntamientos afectados.

Ante estos hechos, se ha de recordar que la coordinación es un principio fundamental en el desarrollo de la labor de servicio a los intereses generales que el artículo 103 de la Constitución encomienda a la Administración Pública, y que los poderes públicos han de remover los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. De nada sirve el reconocimiento de un derecho o de una situación jurídica favorable si la falta de coordinación entre las administraciones impide su pleno ejercicio, como ha sucedido en el presente caso.

Así, junto a la aplicación de las fórmulas legalmente establecidas para materializar esta coordinación en beneficio del ciudadano, la Administración ha de exigirse a si misma que las indicaciones del tipo "*sin perjuicio de las autorizaciones que deban exigirse a otras entidades públicas o privadas*" no sean simplemente una cláusula de estilo en las autorizaciones o permisos, sino ha de que procurarse una completa información al ciudadano de los trámites que ha de cumplir para ejercer plenamente sus derechos y simplificárselos en la medida de lo posible. En el caso que nos ocupa, esta simplificación podría venir porque el Servicio Provincial de Medio Ambiente, gestor del monte y de las vías que por él transitan, conozca y autorice las limitaciones que a las mismas puedan establecer los Ayuntamientos, para hacérselas saber a los solicitantes, y determine quien ha de tener la llave de las pistas para que el interesado pueda dirigirse a él y materializar el derecho que le ha sido reconocido previamente mediante el permiso otorgado.

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, he resuelto efectuar al Departamento de Medio Ambiente las siguientes **RECOMENDACIONES**:

Primera.- Que establezca una normativa reguladora de las condiciones para acceder a los caminos o pistas forestales en los montes gestionados por la Comunidad Autónoma cuando concurren circunstancias que aconsejen una limitación o prohibición del uso común general, de forma que sean conocidas por todos los ciudadanos y las autorizaciones se otorguen a quienes cumplan los requisitos establecidos previamente en función de las características de las vías sobre las que se ha de transitar.

Segunda.- Que, tanto en esta como en otras materias, coordine la actividad de esa Administración con la de otras que puedan tener competencia en una misma materia, de forma que los ciudadanos puedan ejercer plenamente los derechos que les han sido reconocidos u otorgados y no se vean impedidos para ello por esta falta de coordinación.

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

8 de Septiembre de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE