

Expte.

DI-2445/2014-2

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA,
GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE
Pº María Agustín 36, Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a las limitaciones de acceso a Cenarbe

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 17/12/14 tuvo entrada en esta Institución una queja donde se expone el desacuerdo de los señores D. y D. (padre e hijo) por la limitación en el acceso al núcleo y cementerio de Cenarbe que han tenido este último año, rompiendo una costumbre que se había mantenido durante más de diez años sin generar ningún problema.

Según explica, desde 1992 solicitaban a la Administración permiso para acceder al término municipal de Cenarbe, concretamente al cementerio donde yacen sus antepasados, a la Ermita de San Juan el día de la romería y para recoger setas. Hasta el año 2012 no habían tenido ningún inconveniente, ya que siempre se concedía para todo el año, pero cuando en agosto de 2013 lo vuelven a solicitar no obtienen respuesta inmediata. En octubre les informan que la petición está pendiente de los informes técnicos de las Secciones implicadas en la materia; al no recibir contestación, el 19/12/13 hacen la solicitud para 2014, que les es denegada en una resolución del Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de Huesca de 12/03/14, frente a la que interponen recurso de alzada. Ante la falta de respuesta, con fecha 23/10/14 piden que les informen si el silencio administrativo ante dicho recurso es positivo o negativo, momento en el que les comunican que el recurso sí que estaba resuelto en fecha 04/09/14, pero no se había notificado; recibido dos días más tarde, comprueba que ha sido estimado parcialmente, quedando autorizado para ese mismo día 25 de octubre, de 9:30h a 13:30 horas.

En la última comunicación le informan que en lo sucesivo deberán presentar una solicitud para cada día de acceso en coche al cementerio de Cenarbe con al menor 10 días de antelación, y otras específicas para recoger setas o para la Romería.

Consideran estas limitaciones excesivas y con una importante carga burocrática, puesto que desde 1992 a 2012 habían solicitado y obtenido un permiso general para cada año sin que ello diese lugar a problema alguno, ya que los valores que se pretenden salvaguardar con las limitaciones de acceso a los montes y espacios protegidos (afección de hábitats, seguridad, aprovechamientos cinegéticos, protección del quebrantahuesos, etc.) no se ven en modo alguno afectados con este tránsito, que podría limitarse en fechas o lugares concretos, pero no de forma general como aquí se hace.

SEGUNDO.- Tras admitir la queja a mediación, se solicitó del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, mediante escrito remitido el día 26/12/14, un informe sobre la cuestión planteada y, más concretamente, si existe algún motivo específico que fundamente el cambio de criterio para permitir el acceso que se menciona y si se ha previsto algún procedimiento que, sin perjuicio de la protección de los valores propios de ese espacio, permita a los ciudadanos gestionar las autorizaciones que precisen con mayor sencillez.

TERCERO.- Tras reiterar la solicitud el día 20 de febrero, se recibió seis días más tarde respuesta del Departamento, remitiendo un informe de la Sección de Gestión de Montes del Servicio Provincial de Huesca que, tras una breve referencia a los antecedentes, coincidente con lo manifestado en la queja, y justificar la competencia de este órgano para intervenir y la necesidad de obtener autorización previa para la circulación con vehículos a motor en pistas forestales de montes públicos no abiertas al tránsito general, explica la situación en los siguientes términos:

“Según recoge la citada solicitud de 19 de diciembre de 2013, se pretende el acceso al término Municipal de Cenarbe, el cual no existe, por lo que debido a los motivos expuestos en la misma, se deduce que se pretende

el acceso (a través de pista de restringida) al monte de utilidad pública H0389 “Cenarbe” en el que se incluye la ermita de San Juan, el núcleo abandonado de Cenarbe y su cementerio.

Considerando lo dispuesto en el Decreto 127/2011, de 31 de mayo, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Huesca, y consultado lo recogido para el monte de utilidad pública H0389 “Cenarbe” no consta ninguna servidumbre, concesión o derecho legal recogido de forma específica. Sin perjuicio de aquellos derechos que puedan existir atendiendo a circunstancias que exceden de las competencias de esta sección en materia de gestión montes.

Según refleja el citado catálogo, el monte H0389 es de pertenencia a la Comunidad Autónoma de Aragón y no incluye ningún enclavado, por lo que no existen fincas particulares en su interior. Asimismo las pistas que lo recorren, no sirven de acceso a ninguna propiedad particular fuera del mismo.

En lo que respecta al acceso a la Romería de San Juan y a su ermita, dadas sus características de Uso Común especial, según Ley 15/2006 de Montes de Aragón, requiere de autorización específica para el desarrollo de la misma y esta incluye el acceso con vehículo a motor.

En el monte de utilidad pública H0389 no se ha desarrollado ningún aprovechamiento forestal en los periodos anuales de 2013 y 2014, no dispone de ningún lote adjudicado actualmente ni se pretende desarrollar en el presente periodo anual.

En la gestión de la autorización solicitada, se tuvo en cuenta el informe emitido el 21 de noviembre de 2011, por la Unidad de Conservación del Medio Natural de este Servicio Provincial, en el que se hacía constar la necesidad de restringir la entrada con vehículo a todos aquellos usuarios que no sean titulares de propiedades o aprovechamientos forestales, por la posible afección a los hábitats o especies incluidos en el LIC ES 2410014 y

en particular al Quebrantahuesos.

De igual modo se consideró el informe de la Sección de Caza y Pesca de este Servicio Provincial, por el que se recomendaba limitar el tránsito por las pistas incluidas en la Reserva de Caza de la Garcipollera dentro de los monte H0381 y H0389, por motivos de seguridad y condicionar el aprovechamiento cinegético.

Este Servicio no dispone de fondos para el acondicionamiento de las infraestructuras existentes en el monte H0389 y en especial de las pistas forestales. Dadas las circunstancias climatológicas y orográficas de estas pistas, se produce un gran deterioro que requiere de un mantenimiento anual. Como consecuencia de la escasez de medios para su conservación, el personal encargado de la gestión y vigilancia del monte restringe su propio acceso por estas pistas para una optimización del estado de conservación de las mismas, limitándolo a aquellas labores imprescindibles. Un tránsito incontrolado en épocas no adecuadas provoca un deterioro con un incremento exponencial que puede poner en riesgo su función como infraestructura viaria.

Por todo lo expuesto, como ya se ha expresado, desde esta Sección se emitió informe con fecha 29 de mayo de 2014 en relación al recurso de alzada citado, a petición de la Sección de Régimen Jurídico de este Servicio, en el que se establecía como conclusión lo siguiente:

En caso de considerarse la autorización con vehículo a motor al monte H0389, en lo que respecta a la gestión del monte deberían establecerse una serie de condiciones entre las que figurase lo siguiente:

- Itinerario del recorrido autorizado, siendo el más corto posible para acceder al cementerio de Cenarbe y que en este caso es el que proviene desde el camino del pueblo de Villanúa hasta la entrada de la senda de acceso al cementerio, teniendo como único lugar de estacionamiento el ensanchamiento de la entrada de la citada senda.

- *Establecimiento de un calendario con días concretos autorizados (por ejemplo el día de celebración de la romería de San Juan y el día 1 de noviembre), con un horario suficiente para acceso y visita al cementerio (11 h a 14 h), a determinar por el Servicio Provincial en función del estado de conservación de la pista y del resto de circunstancias que afecten a la gestión del monte”.*

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Sobre la posibilidad de flexibilizar las condiciones de acceso por una pista forestal.

La respuesta de la Administración acredita una actuación que se ajusta estrictamente a lo dispuesto en la *Ley 15/2006 de Montes de Aragón*, cuyo texto inicial establecía a este respecto lo siguiente:

“Artículo 90.-Régimen de uso de las pistas forestales.

1. La circulación con vehículos a motor por pistas forestales se limitará a las funciones de gestión, incluyendo la vigilancia, extinción de incendios forestales y realización de aprovechamientos forestales y a los usos amparados por las servidumbres y derechos existentes.

2. Excepcionalmente, el departamento competente en materia de medio ambiente podrá autorizar el tránsito abierto motorizado cuando se compruebe la adecuación del vial, la correcta señalización del acceso, la aceptación por los titulares, la asunción del mantenimiento y de la responsabilidad civil, en la forma que reglamentariamente se determine”.

Este precepto ha sido modificado por la *Ley 3/2014, de 29 de mayo*. De acuerdo con su exposición de motivos, uno de los objetivos de la modificación es la reducción de cargas y trámites a cumplir por los ciudadanos, a cuyo fin “se simplifican algunos procedimientos administrativos, como los relativos a la circulación con vehículos a motor en montes catalogados”, estableciendo “un régimen de intervención administrativa más concreto y, a la vez, más sencillo para

determinados usos generales y especiales de los montes públicos, tanto para la circulación recreativa de vehículos a motor como para la realización de pruebas deportivas". De acuerdo con lo expresado, concluye: "En definitiva, la modificación de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, recogida en esta ley, responde a la necesidad de adaptar la legislación medioambiental a un entorno económico-social cambiante ante las distintas situaciones que se puedan presentar, para favorecer la simplificación de trámites a los ciudadanos, dotar de una mayor eficacia a las normas jurídicas y, mediante ello, crear un mejor marco que facilite la protección del monte y, en especial, la reducción del riesgo de incendios forestales".

Consecuentemente con este propósito, se modifican diversos preceptos, entre otros el artículo 90, que queda así:

"1. Con carácter general, la circulación con vehículos a motor por pistas forestales se limitará a las funciones de gestión, incluyendo la vigilancia, extinción de incendios forestales y realización de aprovechamientos forestales, y a los usos amparados por las servidumbres y derechos existentes.

3. La circulación con vehículos a motor en pistas forestales de montes públicos no abiertas al tránsito general requerirá la autorización del departamento competente en materia de medio ambiente en montes gestionados por la Administración autonómica o de la entidad local propietaria en el resto de montes públicos, asumiendo el conductor toda responsabilidad civil. En el caso de pistas en montes privados, será necesaria la autorización del titular en los términos que este estime".

Tras la modificación, la circulación con vehículos a motor por pistas forestales no será exclusiva de las actividades públicas o privadas que se definen en el párrafo primero, sino que esta dedicación a la gestión, aprovechamientos forestales y otros usos, que tendrá carácter preferente, no excluye la destinadas a otros distintos de los amparados por las servidumbres y derechos existentes. En el mismo sentido, la autorización para circular con vehículos a motor ya no se considera una situación excepcional, manteniéndose la asunción de la responsabilidad civil por parte de los conductores que utilicen estas vías.

La queja plantea una actitud de la Administración contraria al criterio de simplificar trámites a los ciudadanos, habiéndose apreciado un proceder cada vez

más restrictivo: en 1992 el Servicio Provincial confería al Ayuntamiento de Villanúa la potestad de otorgar autorizaciones de acceso al antiguo pueblo de Cenarbe o a la ermita de San Juan que, según lo afirmado en la queja, se expedían para todo el año; posteriormente, las autorizaciones concedidas directamente por el Servicio Provincial lo eran para periodos largos (autorización 584/2004, de 08/11/04, del 8 de noviembre a 31 de diciembre de 2004; 200/2005, de 21/04/05, de 21 de abril a 31 de diciembre de 2005; 35/2006, de 30 de enero a 31 de diciembre de 2006). Más adelante, entre 2008 y 2012, y tras considerar:

- *Que la Administración no interviene autorizando el uso de las pistas forestales sino que lo admite y tolera cuando tiene cobertura legal.*
- *La circulación con vehículos a motor por pistas forestales se limitará a las funciones de gestión, incluyendo la vigilancia extinción de incendios forestales y realización de aprovechamientos forestales y a los usos amparados por las servidumbres y derechos existentes.*
- *Que los montes de dominio publico forestal están sujetos al uso común general publico y gratuito cuando las actividades ha desarrollar tengan finalidad recreativa cultural o educativa no lucrativa sometida a la normativa vigente, a los correspondientes instrumentos de gestión, así como a las instrucciones que pudieran impartir los agentes de protección de la naturaleza a tal fin.*
- *Que siempre que la actividad para la que se pretende acceder pueda considerarse como uso común se entenderá que el acceso con vehículo por pistas del dominio publico forestal también se encuentra incluido en dicho uso, siempre que se efectúe de forma respetuosa con el medio natural y compatible con los concesiones, aprovechamientos y otros derechos previamente otorgados sobre el uso del monte.*

El Servicio Provincial de Medio Ambiente comunica al interesado:

“1.- Que en relación con el acceso general por pistas forestales del dominio publico forestal, se podrá efectuar sin necesidad de autorización siempre que sea conforme con la Ley 15/2006, de Montes de Aragón, y el resto de instrumentos de planificación y ordenación que pudieran tener los montes.

2.- *En el caso específico de acceso por pistas del dominio público forestal incluidas en Espacios Naturales Protegidos (P.N. de Los Valles, P.N. de Guara, P.N. de Posets, M.N. de Los Glaciares y P.P. de San Juan de La Peña y Oroel) deberán tramitar ante este Servicio una solicitud específica para el acceso”.*

Pero la solicitud para el año 2013, presentada el 06/08/13 no sigue el mismo camino: el 08/10/13 se comunica al interesado que, previamente a la resolución, *“se han solicitado los informes técnicos a las Secciones implicadas en la materia por lo que a la mayor brevedad remitiremos contestación”*. La resolución es de fecha 12/03/14 y no autoriza la solicitud de acceso, amparada en los informes técnicos:

- *VISTO el informe emitido el 21 de noviembre de 2011 por la Unidad de conservación del Medio Natural de este Servicio Provincial en el que se hace contar la necesidad de restringir la entrada con vehículo a todos aquellos usuarios que no sean titulares de propiedades o aprovechamientos forestales por la posible afección a los hábitats o especies incluidos en el LIC ES 2410014 y en particular al Quebrantahuesos.*
- *VISTO el informe de la Sección de Caza y Pesca de este Servicio Provincial por el que se recomienda limitar el tránsito por las pistas incluidas en la Reserva de Caza de la Garcipollera dentro de los monte H0381 y H0389 por motivos de seguridad y condicionar el aprovechamiento cinegético.*

Frente a ello, se interpone recurso de reposición, con fundamento en los argumentos que la resolución, denegatoria, resume así: *“Los interesados presentaron recurso de alzada contra la presente resolución con fecha 16 de marzo de 2014; en el que alegan lo siguiente: que no entiende como la circulación por una pista forestal puede afectar a la vegetación forestal, habiendo además en el mismo monte un aprovechamiento de pastos, caza y maderas; que no comprende una denegación total de la autorización por motivos de seguridad, siendo que el acceso a Cenarbe se puede producir en determinados días, que no puede acceder andando como se sugiere porque tiene una minusvalía física que le impide hacerlo (adjunta resolución del Gobierno de Aragón), que dado que el término municipal de Cenarbe*

ya no está habitado, sus descendientes tienen un derecho real de servidumbre para acceder al cementerio, y por lo tanto, sería unas excepciones recogidas en el artículo 90 de la Ley de Montes de Aragón”.

La denegación del recurso se fundamenta en los mismos “peligros” advertidos anteriormente: la conservación de los hábitats o especies incluidos en el LIC, especialmente el Quebrantahuesos, motivos de seguridad y por condicionar el aprovechamiento cinegético. La posición restrictiva de la Administración se aprecia en el cuerpo del recurso, del que se reproduce a continuación parte de su fundamento cuarto:

“En este sentido hay que destacar que cada una de las peticiones se deben otorgar de manera individual a cada uno de los solicitantes, siendo además susceptible de autorizaciones distintas, ya que hay que distinguir una autorización para acceso al cementerio, otra para la romería y otra para la recogida de setas para cada uno de los solicitantes, ya que el acceso al cementerio por la pista forestal estaría sujeto a la autorización recogida en el artículo 90.3 de la Ley de Montes de Aragón vigente, la autorización a la romería se considera un uso especial y requerirá otro tipo de autorización regulada en el artículo 90.5 de la actual ley, y finalmente, la recogida de setas y hongos puede ser considerado un aprovechamiento forestal y susceptible de otra autorización, tal y como recoge el artículo 68 de la 15/2006, de 28 de diciembre.

También hay que recordar tanto el informe de fecha 20 de noviembre de 2013 del jefe de Sección de Caza y Pesca, en que afirma que: "la circulación con vehículos por pistas forestales para la recogida de setas condiciona las actuaciones que tienen que ver con el aprovechamiento cinegético y la seguridad en las cacerías, ya que la recogida de setas coincide en buena parte con el periodo de caza, por lo que se recomienda limitar las autorizaciones para el tránsito por las pistas forestales" ; y el informe del Jefe de la Unidad de Conservación del Medio Natural de fecha 21 de noviembre de 2013, en el que se recoge que: "se debe tener muy en cuenta la existencia del comedero de la Garcipollera y del Área Crítica para la Conservación del Quebrantahuesos que al menos se extiende en un radio de 500 m. desde ese comedero, por lo que habría que aprovechar la existencia de una barrera ubicada en ese camino forestal para prohibir la entrada en vehículo a todos

los usuarios que no sean titulares de propiedades o aprovechamientos forestales”.

Con todo ello, la situación actual es que para cada día que deseen transitar por la referida pista de acceso a Cenarbe deberán presentar una solicitud de autorización expresa con antelación suficiente, y que únicamente será concedida para determinadas horas de un día concreto.

Frente a esta posición restrictiva, debe manifestarse que, aún antes de la modificación operada en la Ley de Montes para simplificar y facilitar los trámites relativos a actuaciones sobre montes públicos, los motivos que la amparan no resultan suficientemente sólidos para establecer una limitación tan excesiva al paso de dos personas en un vehículo por una pista forestal, debiéndose considerar que:

- De acuerdo con la ficha existente en la página web del Gobierno de Aragón, el LIC Garcipollera-Selva de Villanúa ES2410014 tiene como objetivo de conservación unos hábitats de interés comunitario (vegetación arbustivas de los cauces fluviales cántabro-pirenaicos, robledales ibéricos, matorrales mediterráneos y oromediterráneos, prados de siega, bosques de pinus uncinata, praderas húmedas, etc.) y unas especies de fauna (dos especies de mariposas, cuatro especies de murciélagos y una especie de pez, la madrilla), sin que conste ninguna especie de flora. No parece verosímil que la acción objeto de queja pueda afectar de forma alguna a estos hábitats o especies; en todo caso, la autorización podría establecer alguna medida de precaución ajustada a tal finalidad.
- Respecto de la protección del quebrantahuesos, debe señalarse que el *Decreto 45/2003, de 25 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un régimen de protección para el quebrantahuesos y se aprueba el Plan de Recuperación*, señala diversos factores que constituyen un problema para su conservación: venenos, caza ilegal, tendidos eléctricos y remotes de esquí, transformación y pérdidas de hábitat, batidas de caza, deportes, fotografía y filmación, etc., sin que figure entre estas amenazas el mero tránsito ocasional de un turismo por una pista.
- En cuanto al condicionamiento del aprovechamiento cinegético en este espacio, viene regulado con todo detalle en la *Resolución de 4 de julio de 2014, de la Dirección General de Conservación del Medio Natural, por la*

que se aprueban los Planes Anuales de Aprovechamientos Cinegéticos de las Reservas de Caza de la Garcipollera (Huesca) y de los Montes Universales (Teruel) para la temporada de caza de 2014-2015, donde se precisan los periodos, días hábiles, cupos de capturas, modalidades de rececho o batida, necesidad de obtener permisos, etc. Se trata de coordinar ambas actividades pero, en todo caso, el ejercicio de la caza conforme a las normas generales (que, por ejemplo, prohíben disparar hacia el interior de los caminos y pistas forestales y obligan al cazador a vaciar y dejar abierta la recámara del arma de fuego cuando detecte la circulación de vehículos, personas o ganados a distancia inferior de su alcance) y el sentido común que debe acompañar a una actividad peligrosa hacen que no deba ser este un motivo de prohibición general. Precisamente, la seguridad es la prioridad que, en todo caso, deberán tener en cuenta los participantes en la partida de caza, dado el peligro que deriva de una actuación irresponsable.

Finalmente, no se debe pasar por alto la situación de minusvalía física, acreditada mediante resolución administrativa, que afecta a uno de los solicitantes y le impide el acceso a pie, obligándole a utilizar un vehículo. El artículo 9 de nuestra Constitución obliga los poderes públicos a remover los obstáculos que impidan o dificulten la participación de los ciudadanos en la vida social; conforme a este principio, el *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, impone determinadas obligaciones a las administraciones públicas: promover las medidas necesarias para que el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo en todos los ámbitos de la vida (artículo 7.2), proteger de forma especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia, entre otras, de acceso a la cultura, deporte y ocio (artículo 7.3), asegurar la accesibilidad universal a los entornos (artículo 22), adoptar medidas de acción positiva (artículo 67), etc. La correcta interpretación de estas normas exige a la administración una mayor sensibilidad hacia las personas con alguna discapacidad, que en el presente caso se traduciría en eliminar trabas y posibilitar el tránsito por la pista forestal, frente al que no se aprecian objeciones relevantes, y evitar la

excesiva burocracia que deriva de tener que solicitar permisos para cada día y la emisión de informes, resoluciones, etc. siendo que se trata de un uso que no perjudica el entorno.

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 Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente la siguiente **SUGERENCIA:**

- Que, de acuerdo con la actual normativa, y sin perjuicio de la protección de los valores del LIC, simplifique las condiciones para la circulación de vehículos por la pista objeto de queja.

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.

Zaragoza, a 26 de marzo de 2015

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE