

INFORME DE OPINIÓN DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE EL TEMA:

“LA ESTRATEGIA EUROPEA DE BIODIVERSIDAD 2030 Y LA DECLARACIÓN DE NUEVOS ESPACIOS PROTEGIDOS EN ARAGÓN. CRITERIOS AMBIENTALES Y TERRITORIALES”



INTRODUCCIÓN

La elaboración de este informe viene a dar cumplimiento a la función establecida en el Artículo 2.1.g) del Decreto legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, mediante la cual se faculta a este órgano consultivo y de participación a incluir en la Memoria anual de actividades un informe que contenga la opinión y recomendaciones del Consejo sobre aspectos relacionados con la situación del medio ambiente en Aragón.

Con fecha 9 de marzo de 2022 se celebró en Ainsa (Huesca) una mesa-debate que llevó por título: “*La Estrategia Europea de Biodiversidad 2030 y la declaración de nuevos Espacios Naturales Protegidos*”. En esta mesa debate se invitó a expertos en la materia que expusieron argumentos sobre el tema debatido desde diferentes perspectivas.

En la reunión de la Comisión Mesa-Debate del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, en sesión celebrada el día 28 de marzo de 2022, y conforme a lo previsto en el artículo 2.1 del texto refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza aprobado por Decreto legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón y artículo 25 de su Reglamento de funcionamiento interno aprobado por Resolución, de 28 de noviembre, de la Dirección General de Conservación del Medio Natural, acordó emitir el siguiente informe.

El presente informe tiene por objeto analizar los objetivos de la Estrategia Europea de Biodiversidad en la parte relativa a la política de espacios naturales protegidos en la UE y su reflejo en España y Aragón.

El principal reto que se plantea es cómo llegar a cumplir estos objetivos que serán vinculantes en un futuro próximo. Para ello, desde este Consejo se plantean una serie de recomendaciones que puedan ayudar a sentar las bases para una propuesta de ampliaciones futuras de nuevos espacios naturales

protegidos y del grado de protección que deberán tener de dichos espacios, para poder analizar su encaje en el concepto de “**espacios estrictamente protegidos**”, en el sentido que formula la Estrategia en relación a que: *“Una protección estricta no implica necesariamente una prohibición de acceso, sino que consiste en que los procesos naturales queden fundamentalmente inalterados de manera que se respeten los requisitos ecológicos del espacio”*.

Se trata de un documento propositivo, que nace de las conclusiones de una mesa-debate específica realizada por expertos en la materia, que han aportado sus diferentes puntos de vista sobre la situación actual de los espacios naturales en Aragón, su situación legal, la integración territorial y la participación social en estos espacios, y sus repercusiones ambientales y socioeconómicas.

1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

1.1 Marco de referencia. La Estrategia Europea de Biodiversidad 2030 (EB)

La Estrategia de la UE en materia de biodiversidad para 2030 es un amplio y ambicioso plan a medio plazo para proteger la naturaleza y evitar la degradación de los ecosistemas. La EB quiere situar la biodiversidad europea en la senda de la recuperación de aquí a 2030 a través de medidas y compromisos concretos.

Enmarcada en el Pacto Verde Europeo, la EB 2030 propone, entre otras cuestiones, reforzar el marco jurídico de la UE para la recuperación de la naturaleza. Para ello, prevé establecer una serie de objetivos en materia de recuperación de la naturaleza, jurídicamente vinculantes; y, además, la Comisión instará a los Estados miembros a que eleven el nivel de aplicación de la legislación vigente en unos plazos claros. Estas propuestas se traducen en la vinculación a medio plazo de los objetivos establecidos en la EB y, por ello, en la obligatoriedad de que España y las CCAA trabajen en la misma senda para lograr estas metas.

Es importante conocer los plazos establecidos para la Red Transeuropea de Espacios Naturales, que básicamente se resumen en los siguientes tres puntos:

-Con los países de la UE, la Comisión Europea establecerá y acordará criterios y directrices para otros espacios protegidos y estrictamente protegidos a más tardar a finales de 2021.

-Los países de la Unión Europea tendrán hasta el final de 2023 para demostrar progresos significativos en la designación jurídica de nuevos espacios protegidos y en la integración de los corredores ecológicos.

-Antes de 2024, la Comisión evaluará si la UE está en vías de cumplir con sus objetivos para 2030 o si es necesario adoptar medidas más enérgicas, incluso legislativas, a nivel de la UE.

Considerando lo ambicioso de las propuestas establecidas en la EB, este Consejo recomienda que se inicien a la mayor brevedad posible todas aquellas acciones que contribuyan al logro de objetivos, máxime considerando los largos procesos administrativos vinculados a la aprobación de nuevos espacios y a sus documentos de gestión, y a la necesidad de articular dichos espacios en cooperación con diferentes instituciones y con los agentes locales y territoriales.

En este sentido, en la mesa-debate señalada en la introducción, se indicó de forma consensuada la necesidad de que las propuestas de nuevos espacios, ampliación de los existentes o de las medidas de gestión nacieran también del territorio e implicasen a los agentes locales en la gestión de los mismos de forma armónica con la conservación.

2.- CONSIDERACIONES GENERALES

2.1 Sobre los objetivos concretos de la Estrategia Europea de Biodiversidad en relación a los espacios protegidos.

La Comisión Europea aprobó en 2020 la Estrategia sobre Biodiversidad 2030 de la Unión Europea. La nueva Estrategia considera que la biodiversidad prospera mejor en los espacios protegidos, aunque también reconoce que la actual red

de espacios protegidos no es lo suficientemente amplia para que la biodiversidad quede salvaguardada.

La EB considera que se requieren medidas a escala mundial y que la propia UE tiene que esforzarse más y mejor a favor de la naturaleza y para construir una Red Transeuropea de Espacios Naturales coherente, y establece los siguientes compromisos de aquí a 2030 para los estados miembros:

1. Conferir **protección jurídica al 30 % de la superficie terrestre** y al 30 % de la marina de la UE, como mínimo, e incorporar corredores ecológicos, dentro de una auténtica Red Transeuropea de Espacios Naturales.
2. Conferir **protección estricta a una tercera parte de los espacios protegidos de la UE**, como mínimo, incluidos todos los bosques primarios y maduros que quedan en su territorio. (Esto equivaldría aproximadamente al 10% del territorio de Aragón).
3. Gestionar de una manera eficaz todos los espacios protegidos, definir medidas.
4. Objetivos claros de conservación y efectuar un seguimiento adecuado de ellos.

Además de estos objetivos la EB incluye otros compromisos como:

-Recuperar grandes superficies de ecosistemas degradados y ecosistemas ricos en carbono.

-Asegurar que los hábitats y las especies no se deterioren, y que al menos el 30% de los que se encuentran en un estado de conservación desfavorable alcancen un estado favorable, o al menos muestren una tendencia positiva.

-Lograr que al menos 25.000 km de ríos vuelvan a ser de caudal libre, lo que implica según la EB, la eliminación de los obstáculos esencialmente obsoletos y la recuperación de llanuras fluviales y humedales.

La EB establece que los Estados miembros serán responsables de designar los espacios protegidos adicionales y **los espacios estrictamente protegidos**. Las designaciones deberán contribuir a completar la red Natura 2000 o declararse espacios protegidos en el marco de regímenes nacionales (autonómicos) de

protección. De igual forma deberán fijarse objetivos y medidas de conservación claramente definidos para todos los espacios protegidos.

Se indica en la EB que, en 2020, la Comisión, en colaboración con los Estados miembros y la Agencia Europea de Medio Ambiente, presentará criterios y orientaciones para identificar y designar espacios adicionales —lo que incluirá una definición del concepto de “protección estricta”—, así como para planificar la gestión. La Estrategia también reconoce la necesidad de contar con corredores ecológicos, pero sin concretar cómo se van a designar, tan solo se hace referencia a la apuesta por la “infraestructura verde y azul”. También menciona la necesidad de llevar a cabo una gestión efectiva y eficaz de las áreas protegidas, pero sin establecer cómo se debe hacer.

De los cuatro compromisos señalados, el que reviste mayor complejidad para su cumplimiento es el relativo a la protección estricta de 1/3 de las superficies protegidas, lo que representa un 10 % de la superficie terrestre de la UE y un 10 % de la marina.

Si trasladamos esta propuesta al caso aragonés la superficie con protección estricta ascendería a aproximadamente, a 477.000 ha. (hay que tener en cuenta, no obstante, que no está definido todavía el reparto de superficies por Estados ni por Comunidades, no obstante, y considerando la gran biodiversidad y variedad de ecosistemas y biotopos de la Comunidad, la protección de esta superficie debería ser un objeto a alcanzar.

Alcanzar o no esta superficie dependerá de los criterios que se admitan por parte de la Comisión Europea para considerar una zona como “estrictamente protegida”, cuestión que la Comisión en colaboración con los estados miembros debía definir y, cuyo proceso, está en elaboración.

Se puede entender que esta definición podría ser flexible, bien ligándola a una figura de protección específica (Parque Nacional, Reserva Natural, Monumento Natural...), bien relacionada con la limitación de determinados usos o de la gestión que se haga de ese territorio, consiguiendo la máxima conservación posible de los hábitats y especies. Lo que parece emanarse de la EB es que la Comisión Europea, al hablar de “estrictamente protegido”, se refiere a zonas

con escasa intervención humana o vinculada a los usos tradicionales compatibles con la conservación.

En este sentido, habrá que distinguir entre actividades y usos compatibles con una conservación estricta -es decir aquellos que no alteren la calidad y conservación de los ecosistemas protegidos, ni de su funcionalidad, ni alteren los flujos de energía entre los diferentes hábitats y las especies-, y aquellos usos que sí afectan a la evolución natural de los ecosistemas.

Parece necesario debatir igualmente, y reiterar ante la Comisión Europea, que determinados ecosistemas, sobre todo en las regiones mediterráneas, están estrechamente ligadas a algunos usos tradicionales, con los ejemplos paradigmáticos de la gestión de pastizales mediante ganadería extensiva, o de las estepas cerealistas con la agricultura extensiva. Este hecho implica que determinados usos y actividades son esenciales para la conservación y gestión de estos espacios y, en consecuencia, deberían ser admisibles a la hora de precisar el concepto de "protección estricta".

El hecho de que la Estrategia de Biodiversidad establezca un vínculo entre la protección estricta y los bosques maduros, puede implicar una distorsión sobre la realidad territorial y ambiental de Aragón y de España en general, por cuanto tenemos ecosistemas igual de valiosos que no parecen estar, *a priori*, explícitamente incluidos en la filosofía de la Estrategia, como por ejemplo el caso de las estepas, bosques termófilos mediterráneos, humedales, etc.

Tomando como referencia los sistemas naturales españoles establecidos en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales¹, cabría reflexionar

¹ Anexo: Sistemas naturales españoles a representar en la Red de Parques Nacionales (selección de los sistemas con representación en Aragón):

- Matorrales supraforestales, pastizales de alta montaña, estepas leñosas de altura y cascajares.
- Formas de relieve y elementos geológicos singulares del macizo Ibérico y las cordilleras Alpinas.
- Formaciones y relieves singulares de montaña y alta montañas.
- Sistemas naturales singulares de origen glaciar y periglaciario.
- Sistemas naturales singulares de origen kárstico.
- Bosques mixtos atlánticos del piso colino o montano.
- Robledales, hayedos y abedulares.

sobre cuáles de los sistemas naturales representados en Aragón pueden completarse dentro de alguna de las figuras de protección, analizar lagunas o sectores donde puede incrementarse la superficie protegida. Se observa así, como algunos de los hábitats más raros de la Península asociados a estepas, lagunas halófilas, sistemas asociados a la alta montaña y de origen glaciar o periglaciario, abetales, turberas, humedales de montaña, matorrales supraforestales, etc., tienen en Aragón su mejor representación y, además, en la actualidad hay, en algunos casos asociados a zonas semiesteparias, graves carencias en su conservación y regulación bajo alguna de las figuras de protección existentes.

Este Consejo recomienda, en este sentido, realizar una propuesta ambiciosa de protección de estos sistemas naturales, que, en el caso de las estepas del Valle del Ebro y las parameras turolenses tiene lagunas muy importantes, siendo además sectores amenazados por diferentes actividades como proyectos de energías renovables, regadíos, concentraciones parcelarias...

Hay que señalar, por el contrario, que, en buena parte de los casos, estos sistemas naturales no están intervenidos significativamente (como las altas cumbres pirenaicas o ibéricas, roquedos, zonas esteparias, muchos cursos fluviales naturales de cabeceras de zonas de montaña...), por lo que, en la

-
- Quejigares y melojares.
 - Encinares, carrascales, alcornocales y acebuchales.
 - Abetales y pinsapares.
 - Pinares, sabinars y enebrales.
 - Garrigas xerófilas mediterráneas.
 - Estepares mediterráneos, espartales y albardinales.
 - Sistemas y formaciones asociadas a las cuencas terciarias continentales y marinas.
 - Zonas desérticas costeras y del interior.
 - Cursos de agua y bosques de ribera.
 - Cañones fluviales sobre relieves estructurales.
 - Humedales y lagunas de alta montaña.
 - Lagunas halófilas, saladares y aljezares.
 - Lagunas de aguas dulce, carrizales, espadañales y juncales, y herbazales de tabla con encharcamiento temporal.

práctica, establecer una protección estricta en estas zonas podría ser asumible y compatible con los usos de escasa presión ambiental y en muchos casos vinculados a la ganadería extensiva.

3.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

3.1 En relación al primer objetivo relativo a conseguir un 30% de la superficie bajo el amparo de alguna figura de protección de espacio protegido y el segundo objetivo “Conferir protección estricta a una tercera parte de los espacios protegidos de la UE”.

En términos generales cabe señalar que Aragón ya cumple prácticamente con la superficie relativa al objetivo 1º, ya que el 28,5% de su superficie está dentro de la Red Natura 2000. Además (aunque coincidan superficialmente), Aragón cuenta con una red de Espacios Naturales Protegidos en sentido literal que sumarían un 3,52% del territorio Aragonés.

Por otro lado, cabría sumar otras superficies de protección como el ámbito de las especies catalogadas con plan de recuperación o de conservación del hábitat, y otras figuras de espacios protegidos, como árboles y arboledas singulares, humedales singulares, puntos y áreas de interés geológico, riberas bajo Dominio Público Hidráulico, Montes de Utilidad Pública, Vías Pecuarias, etc. Sumando todos estos espacios Aragón cumpliría con este primer objetivo.

Sin embargo, el hecho de cumplir con este **objetivo**, no quita que, para **cumplir el siguiente relativo a que un 30% de este 30% de espacios protegidos cuenten con “protección estricta”, sea totalmente necesario ampliar decididamente la Red de Espacios Naturales Protegidos de Aragón**, máxime si consideramos que Aragón es la CCAA de España con menor porcentaje de superficie declarada bajo estas figuras de protección (Parque Nacional, Reserva Natural, Parque Natural, Paisaje Protegido y Monumento Natural).

No obstante, la ampliación de esta Red de Espacios Naturales Protegidos se podrá apoyar mayoritariamente en la actual Red Natura 2000, por lo que, en

este sentido, la superficie estrictamente protegida podría estar incluida en las ZECs y ZEPAs ya declaradas y con documentos de gestión.

Este Consejo considera que el hecho de aumentar la Red de Espacios Naturales Protegidos debe analizarse bajo el prisma de la oportunidad para el desarrollo socioeconómico de las regiones donde se instalan, y no como limitaciones o prohibiciones de usos y actividades en el territorio. Son numerosos los estudios de carácter socioeconómico que vinculan la creación de espacios naturales y el desarrollo socioeconómico y poblacional de las zonas rurales^{2 y 2.1}.

Existe una relación positiva entre la pertenencia de distintos municipios a la Red Natural de Aragón y su evolución poblacional y de la renta, comparándose estos municipios con aquellos que no están dentro de la Red. Esta relación es, en parte, fruto de esa discriminación positiva de las políticas agroambientales hacia estos territorios ricos en biodiversidad y con limitaciones ambientales. El documento Directriz Especial de Política Demográfica y Contra la Despoblación del Gobierno de Aragón analiza este particular y señala que la inclusión de algunos municipios dentro de la Red no es causa agravante en cuanto a la pérdida de población, por el contrario, en términos de renta y de población (sobre todo en el ámbito de los ENP), la protección del medio natural favorece el desarrollo de los asentamientos incluidos. A esto hay que sumar la existencia de un flujo estacional de visitantes (población flotante) ligados a zonas bien conservadas con alto valor paisajístico, que generan una demanda de servicios vinculada sobre todo al sector servicios.

Por aportar un dato concreto, y atendiendo al gasto de los visitantes al Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (PNOMP) se genera, según los datos existentes, una producción total por valor de 254 millones de euros y 1300

²Ver informe del CPNA sobre el tema: “Los Espacios Naturales Protegidos como oportunidad para el desarrollo socioeconómico local”.

https://www.aragon.es/documents/20127/674325/CPNA_INFORME_AMB_PNP_DESARROLLO_LOC_AL_20171219.pdf/fe76deae-eaf1-66d5-5dc8-4217d06541aa

^{2.1} Ver referencias bibliográficas en la parte final del informe.

empleos. Principalmente los visitantes realizan un 50% senderismo y un 4% observación fauna y flora (Fernández et al., 2020)³.

Este Consejo considera fundamental que cualquier ampliación o declaración de nuevos espacios cuente con un respaldo social suficiente y con la implicación real de los habitantes de la zona, las administraciones locales y los agentes territoriales. La gestión de los espacios naturales debe analizarse como una gestión participada y aplicado un modelo de co-gobernanza que dé cabida a las entidades señaladas.

En este sentido, este Consejo recomienda elaborar un **Plan de Comunicación** efectivo que exprese los nuevos objetivos de la EB y los compromisos adquiridos, en el marco del Pacto Verde Europeo, de la política de Aragón y de España sobre este particular, que llegue a la población local y a las administraciones locales y que establezca unos objetivos de protección y de desarrollo socioeconómico compartidos por todos de forma mayoritaria.

Este Consejo considera fundamental hacer una referencia expresa a la necesaria e ingente labor didáctica y de divulgación para la consecución de estas propuestas. Esta labor debería de hacerse en coordinación con la D.G. Cambio Climático y Educación Ambiental y todo el Gobierno de Aragón. en su conjunto

En la misma línea este Consejo propone fomentar aquellos espacios naturales que puedan nacer de las iniciativas locales, pudiéndose plantear un **concurso de propuestas para que las entidades municipales y comarcales propongan, movilizando al tejido asociativo conservacionista y empresarial de esos territorios, nuevos espacios a proteger dentro de sus ámbitos, incluyendo elementos singulares, tramos de ríos, zonas con potencialidades turístico-recreativas y con valores naturales, etc.**

³ Fernández, P., De Castro, M., Martín, V., Montes, J.L. y Sánchez, M. 2020. *Estudio del impacto socioeconómico del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido sobre su entorno*. Informe elaborado por el equipo de la Universidad Rey Juan Carlos I.

Este Consejo considera que cualquier proceso de creación o ampliación de nuevos espacios, así como la zonificación interna de los mismos, que establezca limitaciones de usos, debe quedar claramente justificada y, de forma compensatoria, se deben establecer los mecanismos financieros necesarios para el fomento del desarrollo socioeconómico vinculando la gestión de los espacios y de sus ámbitos.

3.1.1 En relación a la Red Natura 2000

Hay que resaltar que la concepción actual de la Red Natura 2000 puede no asimilarse, en términos de protección, a los Espacios Naturales Protegidos, al evidenciarse vacíos en cuanto a la regulación de usos y actividades, y al tener una gestión para la conservación “menos intensa” que la relativa a un ENP en sentido estricto, ni de mecanismos concretos o suficientes para la protección, control, vigilancia, etc.

Natura 2000 es la mayor red de espacios protegidos del mundo, incluyendo más de 27.500 espacios que cubren 1.148.000 km², lo que representa más del 18% de la superficie terrestre total de la UE. España tiene el deber y el privilegio de contribuir a esta Red de forma muy relevante, tanto superficialmente (el 27,35 % de la superficie terrestre), como por la singularidad de algunos de los hábitats y especies que aporta, poco frecuentes en el resto del contexto europeo de la UE.

Además, Aragón, como territorio especialmente rico en biodiversidad, supera este porcentaje de su territorio incluyendo el 28,5% de su superficie en esta Red. Nuestros espacios Red Natura 2000 recogen una excelente representación de estos hábitats y especies de especial interés para la conservación, por su rareza y grado de amenaza. Mencionar, por ejemplo, los hábitats esteparios con una de las zonas más extensas de este paisaje en la región mediterránea, o los hábitats y especies singulares de la alta montaña pirenaica y de las sierras y parameras de la cordillera Ibérica.

Los espacios de la Red (bien sean Zonas de Especial Conservación o Zonas de Especial Protección para las Aves), son zonas protegidas ambientalmente, y por ello las actividades que se desarrollen bien dentro de sus límites, bien en zonas periféricas, deberán ser compatibles con la conservación de los valores naturales. Para ello, los proyectos de diferente naturaleza deben ser evaluados adecuadamente, para garantizar un estado de conservación favorable de los hábitats y especies que los componen, según se establecen en las Directivas europeas y en nuestras propias normas que las transponen, todas de obligado cumplimiento.

Sin embargo, no es el objetivo de las Directivas prohibir o limitar actividades no dañinas o que no afecten significativamente a los valores de conservación. Simplemente las actividades deben ser evaluadas y deben ser compatibles con el principal objetivo de conservación.

Además, en nuestro caso, la gestión de la Red necesita en buena medida de todas aquellas actividades económicas relacionadas con la agricultura y ganadería extensiva y el sector forestal. Estas actividades, con problemas estructurales de rentabilidad en muchas zonas de Aragón, deberán no sólo mantenerse, sino también incrementarse en algunos casos, y para ello existen fondos financieros europeos de apoyo articulados en el Marco de Acción Prioritaria.

Hay que señalar que esta Red de espacios protegidos, podría no encajar, *a priori*, en el concepto de “protección estricta” a la que alude la EB, por los motivos señalados. Esta cuestión podría solventarse con una adecuada zonificación de estos espacios de la Red, creando zonas que, por su especial interés de conservación, puedan ser estrictamente protegidas y recogiendo aquellos sistemas naturales poco intervenidos y de mayor valor de conservación.

En este sentido este Consejo propone:

1º Completar o ampliar la Red Natura 2000 con aquellos espacios que, teniendo valores de conservación como Hábitats de Interés Comunitario o especies de las Directivas, hayan podido quedar fuera (por ejemplo, grandes

superficies de las zonas con presencia de aves esteparias o de cernícalo primilla, o humedales de elevada importancia como la Laguna del Cañizar en Teruel...).

2º Proceder, en el desarrollo de los planes de gestión de Red Natura 2000, a una **zonificación de dichos espacios**, cuando así proceda, pudiéndose seleccionar y **clasificar** como **zonas de reserva** aquellos sectores que cumplan con las especificaciones que finalmente adapte la Comisión Europea en colaboración con los estados miembros. Cabría incluir, por ejemplo, determinados rodales maduros de bosques, zonas sin usos o actividades evidentes, zonas inaccesibles sin usos como acantilados, roquedos, zonas elevadas, humedales, etc.

3.1.2 En relación a la Red de Espacios Naturales Protegidos de Aragón

Respecto a las diferentes tipologías de espacios naturales protegidos reguladas en el Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón, hay que señalar que la mayor parte de la superficie protegida bajo estas figuras es, o bien Parque Natural o bien Paisaje Protegido. Parque Nacional, Monumento Natural o Reservas Naturales, son figuras de máxima protección que podrían encajar directamente en el concepto de “protección estricta” y que, sin embargo, suman muy poca superficie⁴.

En Aragón hay un total de 168.283 ha de terrenos protegidos al amparo de alguna de las figuras de protección del Título II Los Espacios Naturales Protegidos del citado DL 1/2015. Eso implica sólo un 3,52% del territorio de Aragón. Además, si hacemos alusión únicamente a las figuras de protección más estrictas de Parque Nacional y de Reserva Natural, el porcentaje desciende al 0,4%. Si sumamos, a estas la superficie de Monumentos Naturales (que también puede considerarse una figura de protección estricta), el porcentaje de Aragón protegido ascendería sólo al 0,49%.

⁴ Hay que tener en cuenta que el actual Parque Nacional ni siquiera alcanza la superficie mínima necesaria de 20.000 hectáreas que establece el artículo 6 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

Todas las figuras de espacios naturales protegidos señaladas deben contar obligatoriamente con Planes Rectores de Uso y Gestión, y con una **zonificación** interna de las superficies (tal y como se establece en el artículo 32, 33, 34 y 36 del citado DL 1/2015). En el artículo 36 se establecen los criterios de zonificación de los ENP señalándose que las **zonas de Reserva**: *“Estarán constituidas por aquellas áreas de los espacios naturales protegidos que contengan elementos frágiles o amenazados para cuya conservación sea necesario limitar el acceso público y reducir al mínimo la acción humana sobre los mismos. Para el acceso a estas zonas será necesaria autorización explícita, salvo para las acciones que pudieran ser desarrolladas por los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, y en ellas sólo se podrán realizar aquellos usos que se establezcan como necesarios para la conservación en el correspondiente plan rector de uso y gestión”*. A estas zonas de Reserva podrían unirse determinadas **zonas de Uso Limitado**, donde la intervención humana sea escasa y que podrían encajar en el concepto de “protección estricta”.

La zonificación permite en cualquier caso cartografiar bajo estas categorías aquellas zonas con escasa intervención humana y/o con alto valores de conservación que sí cumplirían con los criterios que se establezcan como zonas con protección estricta. Estas zonas de Reserva (que de momento se han establecido en pocos espacios naturales y referidos a zonas muy concretas), podrían extenderse a otros sectores donde la intervención humana fuera de facto mínima, incluyendo sectores de Paisajes Protegidos y Parques Naturales.

Así pues, este Consejo recomienda:

1º **Aprobar** a la mayor brevedad posible el **Plan Director de Espacios Naturales protegidos**, documento que debe desarrollar el Plan Director de la Red Natural de Aragón (que tampoco ha sido elaborado), tal y como se regula en el Artículo 76 del citado DL 1/2015. Dicho Plan podría contener una **hoja de ruta con los nuevos objetivos orientados al cumplimiento de la EB**, incluyendo la declaración de nuevos espacios, ampliación de los existentes, los criterios de zonificación, etc.

2º **Ampliar la Red de espacios naturales existentes, recogiendo la mejor representación posible de los sistemas naturales presentes y poco presentes en la actual Red**. En el Anexo del presente informe se incluyen a modo de

sugerencias diferentes posibilidades para incrementar la red de espacios naturales actual, y para el logro de los objetivos de zonas de protección estricta. Estas opciones deberán ser, en todo caso, debidamente consensuadas con los agentes territoriales y las administraciones locales.

3º Establecer una **modificación de la zonificación interna de los espacios naturales existentes y de los nuevos e incluyendo zonas de reserva** (o nuevas zonas de uso limitado), en aquellos sectores de elevado interés de conservación donde no existan actividades humanas o donde las actividades económicas sean herramientas de gestión de hábitats y especies en esas zonas, y por ende compatibles y necesarias para la gestión de la biodiversidad (agricultura extensiva, ganadería extensiva y gestión forestal para la conservación).

3.1.3 En relación a la otros Espacios Protegidos de Aragón y otras figuras de protección ambiental (Planes de Recuperación y de Conservación del Hábitat de especies amenazadas).

Existen otras figuras de protección dentro de la Red Natural de Aragón reguladas por el artículo 49 del DL 1/2015 que cabría completar, modificar o zonificar. Las Áreas naturales singulares quedan conformadas por:

- Espacios de la Red Natura 2000 (ya especificados en un punto 2.2.1)
- Reservas de la biosfera.
- Lugares de interés geológico.
- Geoparques.
- Bienes naturales de la Lista del Patrimonio Mundial.
- Humedales singulares de Aragón, incluidos los humedales de importancia internacional del convenio Ramsar.
- Árboles singulares de Aragón.
- Reservas naturales fluviales.
- Áreas naturales singulares de interés cultural.
- Áreas naturales singulares de interés local o comarcal.

Por otro lado, (reguladas en el caso aragonés por el Decreto 49/1995, de 28 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, cuya revisión está en tramitación), están los Planes de Recuperación y Conservación de Especies Amenazadas, cuyas zonificaciones de las áreas críticas podrían ser adecuadas para la protección estricta de determinados sectores.

Este Consejo propone:

1º **Aprobar el Plan Director del resto de las áreas naturales singulares**, tal y como se establece en el Artículo 49 del citado DL.

2º **Completar la red de áreas naturales singulares creando nuevos espacios o ampliando la superficie de los existentes.**

3º **Zonificar estas áreas naturales singulares y detectar aquellas zonas óptimas para la conservación, pudiendo declararse zonas de reserva con usos limitados.**

4º **Continuar con la tramitación y aprobación de los planes de Recuperación y Conservación del Hábitat de especies amenazadas e integrar sectores de zonas críticas de estos planes como zonas asimilables a sectores con “protección estricta”** (puntos de nidificación de especies en peligro de extinción o vulnerables, zonas con presencia de flora catalogada con planes, etc.).

3.1.4 En relación a los Montes de Utilidad Pública y a otras zonas de Dominio Público como cursos fluviales.

Considerando que el 78% de la superficie protegida de Aragón (incluyendo Red Natura 2000) son Montes Públicos, la política forestal deberá jugar un papel importante en la consecución se sume al logro de los objetivos de conservación de espacios de la EB.

El importante avance en la planificación de la gestión forestal sostenible en los montes catalogados de Utilidad Pública de Aragón permite que los instrumentos de gestión forestal se consoliden como auténticos documentos de

protección de espacios bajo los criterios que establezca la Comisión Europea para lograr los objetivos de la EB.

Este Consejo propone:

1º Impulsar las políticas forestales en la conservación de especies y de espacios para la consecución del logro de los objetivos de la EB.

2º Continuar y extender la implantación de la figura “**cuarteles de Reserva**”, donde la “no intervención” es la principal medida de gestión de determinados bosques, pudiendo ser espacios perfectamente asimilables a “zonas estrictamente protegidas”.

3º Extender estas propuestas a **zonas de Dominio Público Hidráulico** con cogestión entre la administración del Estado y la CCAA, incrementándose el número y extensión de las **Reservas Naturales Fluviales**, actualmente muy reducidas en Aragón.

4º Finalmente, el importante patrimonio de vías pecuarias con el que cuenta la CCAA, que recorre y vertebrata todo el territorio de Aragón, debe ser la base y la figura principal para el establecimiento de corredores ecológicos.

3.2 En relación al tercer y cuarto objetivo relativos a la gestión y los objetivos claro de conservación y seguimiento.

Este Consejo considera que Aragón tiene todavía muchas tareas pendientes en relación a la gestión eficiente de los espacios protegidos, debiendo resaltar esta necesidad en diferentes tipologías de espacios protegidos.

1. En relación a la **Red Natura 2000**, este Consejo considera necesario desarrollar mediante planes de acción concretos los planes básicos actualmente aprobados de las ZEC y ZEPA. Es procedente establecer medidas concretas que sirvan para cumplir con los objetivos de conservación de hábitats de interés comunitario y de especies, y se

defina en los documentos de planificación y gestión una zonificación interna.

2. En relación a los **Espacios Naturales Protegidos** es necesario recordar la obligación legal de aprobar urgentemente, varios Planes Rectores de Uso y Gestión pendientes, como el PRUG de Gallocañta, el PRUG del Paisaje Protegido de los Pinares del Rodeno, el PRUG del Paisaje Protegido de Santo Domingo, el PRUG del monumento Natural de los Mallos de Riglos y el PRUG del Ebro. Son documentos indispensables para una correcta gestión de estos espacios, donde aparecen las medidas y actuaciones, y se vinculan a objetivos de conservación y también de desarrollo socioeconómico.
3. Este Consejo considera necesario destinar recursos económicos y de personal para mejorar el seguimiento ecológico de los espacios protegidos, y valorar los resultados de la gestión mediante indicadores para comprobar la efectividad de las actuaciones y medidas de los planes de gestión y actualizar su contenido. Es importante evaluar también, tal y como establece la UICN, la gobernanza y la planificación efectiva.

4.- OTRAS PROPUESTAS DE INTERÉS

1º Modificación Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón, integrando la figura de “**microreserva**” y ampliando su superficie. Figura que se pretende incluir asociada al Catálogo Aragonés de Especies Amenazadas. Asimilación de esta figura a la de Reserva Natural, pero con la facilidad de tramitación asociada a la primera.

2º. Selección en la Red Natura 2000 de aquellas zonas dentro de la ZEC o ZEPA de mayor valor ambiental y generación de “**microrreservas**” o “**reservas naturales**” asociadas a, por ejemplo, a humedales, bosques maduros, turberas, cortados con avifauna, cuevas, estepas, etc. Generación de espacios

estrictamente protegidos dentro de la Red Natura 2000 y su incorporación a los Planes de Gestión.

3º Reabrir el debate social sobre la creación de un **gran Parque Internacional de los Pirineos**, en colaboración con el gobierno Francés para crear un espacio protegido transfronterizo (el Parque Nacional de los Pirineos podría abarcar, en la parte aragonesa, de Oeste a Este las siguientes zonas: el actual Parque Natural de los Valles Occidentales, Sierras Interiores desde el Macizo de Collarada hasta Tendeñera, incluyendo el ámbito del PORN Anayet-Partacua; Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido y su ampliación hasta el macizo de *Balaitous*, Macizo de Cotiella, Macizo del Turbón y sierras circundantes, actual PN Posets-Maladeta)⁵... Cabría considerar las discontinuidades fronterizas que supondrían las estaciones de esquí de Candanchú, Astún y Formigal y otras infraestructuras.

4º Elaborar a la mayor brevedad posible la **estrategia de corredores ecológicos de Aragón**. Dar cumplimiento a las obligaciones para las CCAA derivadas de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas⁶. En el punto 4º del Artículo 15. Del Marco estratégico de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se señala que: “4. *Basándose en las directrices de la Estrategia estatal, las comunidades autónomas desarrollarán, en un plazo máximo de tres años a*

⁵ Ver informe CPNA titulado: “*Posibilidades de creación de un espacio natural transfronterizo en los Pirineos*”: https://www.aragon.es/documents/20127/674325/INFORME_CPN_ESPACIO_TRANSFRONTERIZO.pdf/d4d20a0a-3b19-d51b-7696-cc46b73b373e

⁶ Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

contar desde la aprobación de dicha Estrategia estatal, sus propias estrategias, que incluirán, al menos, los objetivos contenidos en la estrategia estatal”. De igual forma esta estrategia regional debe hacerse con los criterios metodológicos establecidos por el MITERD.

En este contexto este Consejo considera que cabría zonificar determinados sectores de estos corredores, pudiendo computar como superficies estrictamente protegidas.

5º Fomentar e incentivar la custodia del territorio como una herramienta más de gestión de espacios protegidos.

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza, a 28 de marzo de 2022, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, CERTIFICO

VºBº:

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO



Fdo.: Francisco Javier García Ramos

EL SECRETARIO DEL CONSEJO



Fdo.: Miguel Ángel Ena Pérez

2.1 **Referencias bibliográficas:** J. Alba Alonso, 2005. Desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos, los casos de Somiedo y Picos de Europa. En Cuartas Jornadas Científicas del Parque Natural de Peñalara y del Valle de El Paular: Conservación y desarrollo socioeconómico en Espacios Naturales Protegidos. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Comunidad de Madrid, Madrid.

J. Alba Alonso, 2012. “Somiedo Natural Park bringing “everything to live”, en N.Dudley y S. Stolton Protected Landscapes and Wild Biodiversity, páginas 27 a 34. Protected Landscapes Specialist Group of IUCN’s World Commission on Protected Areas/IUCN. Gland. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2012-030.pdf>

J. Alba Alonso 2014, en colaboración con M. Fernández Mier “Pérdida de bienestar de la población rural de la Cordillera Cantábrica”, en Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo, editor, CABISE 14 Revaluando el Estado del Bienestar en el Sur de Europa. Presente y futuro del Estado del Bienestar en España Libro de actas. Ed. D. Sociología de la Universidad de Oviedo. Oviedo. Páginas 753 a 770.

J. Bagri, J. Blokhuis, F. Grey y F. Vorhies, 1998. Economic Values of Protected Areas. A guide for Protected Area Managers. IUCN.

M. E. Ceniceros González, 2016: Gestión y valoración del uso recreativo de los espacios naturales protegidos: una aplicación al Parque Natural de Somiedo (Asturias). Tesis doctoral. Edición en CD del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

I. Etxano Gandariasbeitia, 2013: Evaluación de la política de Espacios Naturales Protegidos: una propuesta metodológica para la Comunidad Autónoma del País Vasco. Tesis Doctoral. Servicio editorial UPV. <https://addi.ehu.es/handle/10810/12098>

K. Ghimire y M. Pimbert, 1997. Social Change and Conservation. Earthscan, London. Andrew Shepherd, 1998. Sustainable Rural Development. IUCN y Mac Millan-St. Martin Press.

P. Riera, 1997. El valor del tiempo de desplazamiento recreativo al campo. Revista Española de Economía Agraria 179.

A. Vázquez Barquero, 1993. Política Económica Local. Pirámide, Madrid

EUROPARC-España, 2002. Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid. 168 pp.

Izquierdo Vallina, J., 2002. Manual para agentes de desarrollo rural. Ideas y propuestas para moverse entre la conservación del patrimonio y el desarrollo local. Instituto de Desarrollo Rural. Consejería de Medio Rural y Pesca. Gobierno del Principado de Asturias. Ediciones Mundi-Prensa. 453 pp.

Anexo 1

DISCUSIÓN SOBRE LAS POSIBILIDADES DE NUEVOS ESPACIOS A PROTEGER Y SECTORES DE PROTECCIÓN ESTRICTA EN ESOS ESPACIOS⁷

Ampliación del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido hacia el valle de Bujaruelo (Ver informe de opinión CPNA: "*Posibilidades de creación de un Parque Internacional en los Pirineos*". Es su Punto 2.1 se habla de la "*Propuesta de ampliación del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido*": "*En primer lugar, por rango de protección, este Consejo quiere trasladar al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón el interés en ampliar hacia el Oeste el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, llegando hasta la cabecera del río Aguas Limpias e incorporando los macizos de Vignemale/Comachibosa, Los Infernos y Balaitous/Pico Moros hasta los Arrieles. Son zonas de alta montaña con elevados valores naturales, con usos muy limitados debido a las condiciones físicas del territorio, que actualmente forman parte de la Reserva de la Biosfera Ordesa-Viñamala y sobre los cuales cabría establecer el régimen de un Parque Nacional. Hay que tener en cuenta que el actual Parque Nacional no alcanza la superficie mínima de 20.000 hectáreas que establece el artículo 6 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales*).

Declarar **Parque Nacional el PN Posets-Maladeta**. Reinicio de la propuesta de consenso social en torno a la declaración de este espacio como Parque Nacional. Redactar una estrategia de comunicación y un informe con datos reales relativos a la reactivación económica de una comarca al contener un espacio bajo esta figura de protección.

Nuevo Parque Nacional/Natural de Monegros. Realizar una nueva propuesta de espacio protegido con las zonas de mayor valor ambiental, que incluya la Sierra de Alcubierre en MUP y las zonas de yesos con vegetación gipsícola, las zonas de sabinares mejor conservadas, las zonas de saladas que actualmente son humedales RAMSAR y las mejores zonas para esteparias en el ámbito extensivo cerealístico, sobre todo zonas de rocín y avutarda.

Declaración de **nuevos Parques Naturales o Paisajes Protegidos, como, por ejemplo**: Puertos de Beceite, Cotiella-Turbón, Maestrazgo, Albarracín, Anayet-Partacua, Sobrepuerto, Gúdar-Javalambre... **Zonificación de zonas de reserva** en sectores frágiles dentro de estos nuevos espacios. Valorar y retomar proyectos expectantes de la antigua propuesta de Red de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (RENPA) y otros nacidos del territorio como el Paisaje Protegido del Sobrepuerto.

7. Este Consejo considera importante que, una vez se definan por parte de la Comisión y el MITERD los criterios para la protección estricta de las zonas y los usos permitidos en dichas zonas, se elabore una propuesta de espacios protegidos concreta, a incluir dentro del Plan Director de Espacios Naturales Protegidos, apoyada en una cartografía específica, para el logro de los objetivos de la EB. Este Consejo, con base a las funciones establecidas en su Ley de creación, donde se señala entre otras la de: "*c) Proponer zonas a declarar como espacios naturales protegidos y la modificación de las ya existentes*", se brinda a colaborar en la propuesta de definición de nuevos espacios, ampliaciones y zonas estrictamente protegidas.

Reactivar los **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales** pendientes como el relativo a Anayet-Partacúa o Monegros...

Declaración de **Reservas Naturales** de pequeño tamaño asociadas a zonas de interés para **aves esteparias**: Belchite, Parameras de Teruel, Monegros...

Declaración de arboledas singulares como Monumentos Naturales (DECRETO 27/2015, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Catálogo de árboles y arboledas singulares de Aragón. Artículo 4. Declaración de Monumento Natural. Atendiendo a sus características, ciertos árboles y arboledas singulares incluidos en el Catálogo de árboles y arboledas singulares de Aragón podrán ser declarados Monumento Natural, en cuyo caso, el régimen de protección, será el establecido en la normativa aplicable en materia de monumentos naturales, y en lo que no se oponga a la misma, el previsto en este Decreto).

Extender e intensificar la figura de arboleda singular a todos los bosques maduros de Aragón y declararlos Monumentos Naturales.

Declaración de **microreservas**. Marco jurídico del nuevo Decreto Catálogo Especies Amenazadas de Aragón, donde se incluirá, a propuesta del CPNA, la creación de la figura de "microrreserva".

Creación de **zonas de reserva como zonificación interna de los Parques Naturales y Paisajes Protegidos**. Regulación estricta de usos y actividades a través de los PRUG.

Creación de **zonas de reserva como zonificación interna de los ZEC y ZEPA**. Plan de acción de cada plan de gestión con Zonificación interna cuando proceda y con zonas de Reserva vinculadas a hábitats prioritarios, bosques maduros o presencia de taxones en peligro de extinción. Regulación estricta de usos del suelo y accesos.

Elaborar a la mayor brevedad posible la **estrategia de corredores ecológicos para Aragón**.

Inclusión en la propuesta de "zonas estrictamente protegidas" de las superficies de los **cuarteles de reserva de los planes de ordenación de los Montes de Utilidad Pública**.

Inclusión como "zonas estrictamente protegidas" algunas de las **áreas críticas de especies catalogadas** con planes aprobados de recuperación o conservación del hábitat

Computar las superficies de **humedales Ramsar** directamente como zonas estrictamente protegidas (Chiprana y Gallocanta ya estarán incluidas como Reservas Naturales).



*Consejo de
Protección de
la Naturaleza
de Aragón*