

1.3. DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ARAGÓN (pp. 2-7)

—

1.3. DRET I POLÍTQUES AMBIENTALS A ARAGÓ (pp. 8-12)

CÉSAR CIERCO SEIRA

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universitat de Lleida

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

Profesor titular de Derecho Administrativo / Professor titular de Dret Administratiu

Universitat de Lleida

Sumario: 1. Modificación del régimen de subvenciones destinadas al fomento de sistemas de producción de razas ganaderas españolas en regímenes extensivos ubicadas en determinadas comarcas de Aragón. 2. Regulación del marco organizativo para la aplicación en Aragón de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre de 2007, para el desarrollo sostenible del medio rural. 3. Delimitación de las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves incluidas en el catálogo de especies amenazadas de Aragón, y publicación de las zonas de protección existentes en Aragón. 4. Declaración del monumento natural de los Órganos de Montoso.

1. Modificación del régimen de subvenciones destinadas al fomento de sistemas de producción de razas ganaderas españolas en regímenes extensivos ubicadas en determinadas comarcas de Aragón

En el *Boletín Oficial de Aragón* núm. 94, de 17 de mayo de 2010, vio la luz la Orden de 3 de mayo de 2010, del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, por la que se modifica la Orden de 18 de junio de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas al fomento de sistemas de producción de razas ganaderas oficialmente catalogadas como autóctonas españolas y españolas, en regímenes extensivos, ubicadas en determinadas zonas de Aragón.

Como las propias exposiciones de motivos de ambas órdenes indican, con la línea de ayudas que en ellas se regula “se intenta potenciar el llamado modelo europeo de producción agroalimentaria, más acorde con el medio natural, el bienestar animal y el fomento de razas autóctonas y españolas en régimen extensivo, en donde están perfectamente adaptadas al medio”. Se trata, en definitiva, de ayudas orientadas a la promoción o el incentivo del desarrollo de una actividad ganadera más acorde con el medio en el que se desenvuelve, y, por ende, más sostenible. La vinculación entre la ganadería de razas autóctonas en régimen extensivo y el medio ambiente es, por lo demás, una idea sobre la que incide de manera particular la Orden de 18 de junio de 2009 al indicar lo siguiente: “La ganadería extensiva basada en la utilización de razas autóctonas y españolas adaptadas a determinados hábitats, constituye una producción de gran importancia desde el punto de vista económico, social y medioambiental. La explotación de estas razas en zonas desfavorecidas de montaña y, por lo tanto, en condiciones de especial dificultad, permite el aprovechamiento de los recursos pastables y la conservación de los ecosistemas valiosísimos de pastos y dehesas que, de otra manera, se degradarían irremediablemente. De este modo, los ganaderos están reorientando sus sistemas de producción hacia formas que mejoran las condiciones de

higiene y bienestar animal y de preservación del medio ambiente, integrándose paulatinamente en alguno de los sistemas de calidad diferenciada agroalimentaria protegidos por el ordenamiento jurídico, tales como las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen protegidas, la ganadería ecológica, la producción ganadera integrada o las especialidades tradicionales garantizadas”.

Como toda línea de subvenciones, también la que nos ocupa ha de resultar compatible con las reglas que presiden el mercado común y, en particular, con las exigencias derivadas del artículo 87.3.a) del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, a cuyo tenor: “Podrán considerarse compatibles con el mercado común: a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo”.

La Comisión Europea analizó la compatibilidad del régimen de ayudas definido en la Orden de 18 de junio de 2009 y, si bien manifestó su compatibilidad con el mercado común, planteó algunas necesidades de adaptación. La Orden de 3 de mayo de 2010 que se comenta tiene por objeto, precisamente, incorporar las condiciones planteadas por la Comisión Europea, concretamente en su Decisión de 4 de marzo de 2010.

Además de algunos aspectos procedimentales y del régimen sancionador muy concretos, las modificaciones introducidas se encaminan principalmente a definir de manera más inequívoca si cabe las actividades objeto de las subvenciones reguladas. En ese sentido, se modifica el artículo 3.4 de la Orden de 18 de junio de 2009 con el objeto de precisar que las ayudas solo se concederán para la explotación extensiva de animales reproductores “inscritos en el Libro Genealógico correspondiente” y que además permanezcan “en la explotación del solicitante durante el año natural correspondiente a la fecha de la solicitud de la subvención”. Se modifica de ese modo el criterio temporal que se hallaba en el originario artículo 3.4 —y que hacía referencia al ejercicio presupuestario— y se incluye de manera expresa la exigencia de inscripción en el Libro Genealógico.

Se modifica igualmente el artículo 5.1.a), en el que, entre los requisitos para poder acceder a las subvenciones en cuestión, se incluye la necesidad de desarrollar la actividad ganadera teniendo en cuenta la conservación del medio natural, con especial atención a la gestión de residuos y de subproductos, al ahorro en el consumo de agua, y

al uso eficiente de la energía y de los medios de producción. Con la reforma de la que se da noticia, la previsión apuntada se completa con la inclusión expresa, entre las actuaciones subvencionables, de “la instalación y mejora de puntos de agua para su más fácil disponibilidad por el ganado, la mejora de las condiciones de alojamiento en bordas y apriscos, así como mejoras en las vías de acceso a los pastos”.

2. Regulación del marco organizativo para la aplicación en Aragón de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre de 2007, para el desarrollo sostenible del medio rural

La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, se marca expresamente como objetivo “regular y establecer medidas para favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural, mediante la acción de la Administración General del Estado y la concertada con las demás Administraciones Públicas. Sus objetivos generales son simultáneamente económicos, sociales y medioambientales”. Mediante el Decreto 84/2010, de 11 de mayo, el Gobierno de Aragón dispensa tratamiento a los cometidos que en la puesta en práctica de las medidas reguladas en la citada Ley estatal son de incumbencia de las comunidades autónomas y, en este caso, de la Comunidad Autónoma aragonesa. El punto de partida al respecto lo constituye el reconocimiento, contenido en la propia Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de la potestad de las comunidades autónomas para concertar, mediante convenio con la Administración General del Estado, planes y actuaciones a realizar en el marco del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, que constituye el principal instrumento de planificación definido en dicha Ley 45/2007, de 13 de diciembre.

El Decreto aragonés objeto de referencia tiene dos focos de atención principales. Por un lado, la delimitación y calificación de las zonas rurales de actuación y de las acciones y medidas a adoptar a fin de favorecer el desarrollo sostenible de estas. Y por otro lado, la regulación de la estructuración o de la organización administrativa encargada de la materia.

Por lo que se refiere a la delimitación de las zonas rurales de actuación, el artículo 2 del Decreto 84/2010, de 11 de mayo, dispone que se llevará a cabo dentro del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, de acuerdo con los criterios comunes adoptados para tal fin

por el Consejo para el Medio Rural —órgano estatal de colaboración interadministrativa regulado en el artículo 39 de la Ley 45/2007—, si bien se estipula que la base para dicha delimitación de las zonas rurales serán las comarcas.

En cuanto a las acciones y medidas a emprender a fin de favorecer el desarrollo sostenible de las zonas rurales, el Decreto aragonés remite a las especificadas en la Ley estatal 45/2007, que son las siguientes: a) apoyo a la agricultura territorial, b) fomento de la actividad económica en el medio rural, c) declaración de interés general de infraestructuras, con las implicaciones que dicha declaración conlleva, d) planificación ambiental, e) diversificación económica, f) conservación de la naturaleza y gestión de los recursos naturales, g) creación y mantenimiento del empleo, h) medidas en materia de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos; i) en materia de energías renovables; j) en el ámbito hidráulico; k) en materia de tecnologías de la información y la comunicación, y, finalmente; l) en materia de educación, seguridad ciudadana, cultura, sanidad, empleo público, protección social, urbanismo y vivienda.

Por lo que se refiere a la organización administrativa, es atribuida fundamentalmente a tres órganos colegiados. Por un lado, la Comisión Interdepartamental para el Medio Rural de Aragón, cuya función es “dirigir y coordinar la acción de los distintos departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con el medio rural y, en particular, las medidas de desarrollo rural reguladas en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre”. Junto con la indicada Comisión Interdepartamental, se crea el Consejo para el Medio Rural de Aragón, como “órgano de coordinación, cooperación, participación y consulta para la aplicación en Aragón de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre”. En fin, se prevé la existencia de un comité comarcal para el desarrollo rural en cada una de las zonas rurales de aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible en Aragón, comité que se define como “órgano de coordinación y cooperación entre las distintas administraciones públicas y de participación de los agentes económicos y sociales de la zona”.

Debe observarse, por último, que con posterioridad a la aprobación y publicación del Decreto 84/2010, de 11 de mayo, se dictó el Decreto 100/2010, de 7 de junio, para salvar una omisión de aquel en lo relativo a la composición de los comités comarcales para el desarrollo rural.

3. Delimitación de las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves incluidas en el catálogo de especies amenazadas de Aragón, y publicación de las zonas de protección existentes en Aragón

En el *Boletín Oficial de Aragón* núm. 154, de 6 de agosto de 2010, apareció publicada la Resolución de 30 de junio de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón.

La citada Resolución es dictada en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1 del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión, la cual establece la necesidad de que las comunidades autónomas delimiten las zonas de protección de la avifauna, que incluirán los territorios designados como zonas de especial protección para las aves (ZEPA), los ámbitos de aplicación de los planes de recuperación y conservación elaborados por las comunidades autónomas para las especies de aves incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas o en los catálogos autonómicos, así como las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aquellas especies de aves incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, o en los catálogos autonómicos cuando dichas áreas no estén ya comprendidas en las anteriores categorías.

Con la Resolución se da asimismo cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 4.2 del citado Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, que ordena la publicación de las zonas de protección de la avifauna en el plazo de un año en el *Boletín Oficial de Aragón*.

4. Declaración del monumento natural de los Órganos de Montoro

Finalmente, en relación con los espacios naturales protegidos (Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón), es oportuno dar cuenta del otorgamiento, en virtud del Decreto 189/2009, de 26 de octubre, de la condición de monumento natural a los Órganos de Montoro —ubicados en la Sierra de la Garrocha, en la comarca turolense del Maestrazgo—; esta condición se aplica a aquellos espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza.

Sumari: 1. Modificació del règim de subvencions destinades al foment de sistemes de producció de races ramaderes espanyoles en règims extensius ubicades en determinades comarques d'Aragó. 2. Regulació del marc organitzatiu per a l'aplicació a Aragó de la Llei 45/2007, de 13 de desembre de 2007, per al desenvolupament sostenible del medi rural. 3. Delimitació de les àrees prioritàries de reproducció, d'alimentació, de dispersió i de concentració local de les espècies d'aus incloses en el catàleg d'espècies amenaçades d'Aragó, i publicació de les zones de protecció a Aragó. 4. Declaració de Los Órganos de Montoro com a monument natural.

1. Modificació del règim de subvencions destinades al foment de sistemes de producció de races ramaderes espanyoles en règims extensius ubicades en determinades comarques d'Aragó

En el *Boletín Oficial de Aragón* núm. 94, de 17 de maig de 2010, va veure la llum l'Ordre de 3 de maig de 2010, del Departament d'Agricultura i Alimentació del Govern d'Aragó, per la qual es modifica l'Ordre de 18 de juny de 2009, per la qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions destinades al foment de sistemes de producció de races ramaderes oficialment catalogades com a autòctones espanyoles i espanyoles, en règims extensius, ubicades en determinades zones d'Aragó.

Com les mateixes exposicions de motius d'ambdues ordres indiquen, amb la línia d'ajudes que s'hi regula “*se intenta potenciar el llamado modelo europeo de producción agroalimentaria, más acorde con el medio natural, el bienestar animal y el fomento de razas autóctonas y españolas en régimen extensivo, en donde están perfectamente adaptadas al medio*”. Es tracta, en definitiva, d'ajudes orientades a promocionar o incentivar el desenvolupament d'alguna activitat ramadera més coincident amb el medi en què s'hi duu a terme i, per tant, més sostenible. La vinculació entre la ramaderia de races autòctones en règim extensiu i el medi ambient és, d'altra banda, una idea sobre la qual incideix de manera particular l'Ordre de 18 de juny de 2009, ja que indica que “[l]a ganadería extensiva basada en la utilización de razas autóctonas y españolas adaptadas a determinados hábitats, constituye una producción de gran importancia desde el punto de vista económico, social y medioambiental. La explotación de estas razas en zonas desfavorecidas de montaña y, por lo tanto, en condiciones de especial dificultad, permite el aprovechamiento de los recursos pastables y la conservación de los ecosistemas valiosísimos de pastos y dehesas que, de otra manera, se degradarían irremediablemente. De este modo, los ganaderos están reorientando sus sistemas de producción hacia formas que mejoran las condiciones de higiene y bienestar animal y

de preservación del medio ambiente, integrándose paulatinamente en alguno de los sistemas de calidad diferenciada agroalimentaria protegidos por el ordenamiento jurídico, tales como las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen protegidas, la ganadería ecológica, la producción ganadera integrada o las especialidades tradicionales garantizadas”.

Com tota línia de subvencions, la que ens ocupa també ha de ser compatible amb les regles que presideixen el mercat comú i, en particular, amb les exigències derivades l'article 87.3.a) del Tractat constitutiu de la Unió Europea, segons les quals: “Es consideren compatibles amb el mercat comú: a) les ajudes destinades a afavorir el desenvolupament econòmic de regions en què el nivell de vida és anormalment baix o en les quals hi ha una situació greu de subocupació”.

La Comissió Europea va analitzar la compatibilitat del règim d'ajudes definit en l'Ordre de 18 de juny de 2009 i, si bé va manifestar-ne la compatibilitat amb el mercat comú, va plantejar algunes necessitats d'adaptació. L'Ordre de 3 de maig de 2010 que es comenta té com a objecte, precisament, incorporar les condicions que planteja la Comissió Europa, concretament en la Decisió de 4 de març de 2010.

A més d'alguns aspectes procedimentals molt concrets i del règim sancionador, les modificacions introduïdes s'encaminen principalment a definir, de manera més inequívoca si és possible, les activitats objecte de les subvencions regulades. En aquest sentit, es modifica l'article 3.4 de l'Ordre de 18 de juny de 2009 amb l'objecte de precisar que les ajudes només s'han de concedir per a l'explotació extensiva d'animals reproductors “*inscritos en el Libro Genealógico correspondiente*” i que, a més a més, romanguin “*en la explotación del solicitante durante el año natural correspondiente a la fecha de la solicitud de la subvención*”. D'aquesta manera, es modifica el criteri temporal que es feia veure en l'originari article 3.4 —i que feia referència a l'exercici pressupostari— i s'inclou de manera expressa l'exigència d'inscripció en el Llibre genealògic.

Igualment, es modifica l'article 5.1.a), en el qual, entre els requisits per poder accedir a les subvencions en qüestió, s'inclou la necessitat d'exercir l'activitat ramadera tenint en compte la conservació del medi natural, amb especial atenció a la gestió de residus i de subproductes, a l'estalvi en el consum d'aigua, a la gestió de l'ús eficient de l'energia i

dels mitjans de producció. Amb la reforma de què es dóna notícia, aquesta previsió es completa amb la inclusió expressa, en les actuacions subvencionables, de *“la instalación y mejora de puntos de agua para su más fácil disponibilidad por el ganado, la mejora de las condiciones de alojamiento en bordas y apriscos, así como mejoras en las vías de acceso a los pastos”*.

2. Regulació del marc organitzatiu per a l'aplicació a Aragó de la Llei 45/2007, de 13 de desembre de 2007, per al desplegament sostenible del medi rural

La Llei 45/2007, de 13 de desembre, per al desenvolupament sostenible del medi rural, marca expressament com a objectiu *“regular y establecer medidas para favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural, mediante la acción de la Administración General del Estado y la concertada con las otras Administraciones Públicas. Sus objetivos generales son simultáneamente económicos, sociales y medioambientales”*. Mitjançant el Decret 84/2010, d'11 de maig, el Govern d'Aragó dispensa tractament a les comeses que en la posada en pràctica de les mesures regulades en la llei estatal anteriorment esmentada corresponen a les comunitats autònomes i, en aquest cas, de la comunitat autònoma aragonesa. El punt de partida, des d'aquest punt de vista, el constitueix el reconeixement, que conté la Llei 45/2007, de 13 de desembre, de la potestat de les comunitats autònomes per concertar, mitjançant el conveni amb l'Administració general de l'Estat, plans i actuacions que s'han de realitzar en el marc del Programa de Desenvolupament Rural Sostenible, el qual constitueix el principal instrument de planificació definit en la Llei 45/2007, de 13 de desembre.

El decret aragonès objecte de referència té dos focus principals d'atenció. D'una banda, la delimitació i la qualificació de les zones rurals d'actuació i de les accions i mesures que s'han d'adoptar amb vista a afavorir-ne el desenvolupament sostenible. I d'altra banda, la regulació de l'estructuració o de l'organització administrativa que s'encarrega de la matèria.

Pel que fa a la delimitació de les zones rurals d'actuació, l'article 2 del Decret 84/2010, d'11 de maig disposa que s'ha de dur a terme en el Programa de Desenvolupament Rural Sostenible, d'acord amb els criteris comuns que el Consell per al Medi Rural —

òrgan estatal de col·laboració interadministrativa regulat en l'article 39 de la Llei 45/2007— adopta per a aquest fi, si bé s'estipula que la base per delimitar les zones rurals són les comarques.

Quant a les accions i les mesures que cal emprendre a fi d'afavorir el desenvolupament sostenible de les zones rurals, el decret aragonès remet a les que especifica la Llei estatal 45/2007, i que són les següents: a) suport a l'agricultura territorial; b) foment de l'activitat econòmica en el medi rural; c) declaració d'interès general d'infraestructures, amb les implicacions que la declaració comporta; d) planificació ambiental; e) diversificació econòmica; f) conservació de la natura i gestió de recursos naturals; g) creació i manteniment de l'ocupació; h) mesures en matèria d'infraestructures, equipaments i serveis bàsics; i) mesures en matèria d'energies renovables, j) accions en l'àmbit hidràulic; k) activitats en matèria de tecnologies de la informació i la comunicació; l) mesures en matèria d'educació, de seguretat ciutadana, de cultura, de sanitat, d'ocupació pública, de protecció social, d'urbanisme i d'habitatge.

Pel que fa a l'organització administrativa, s'atribueix fonamentalment a tres òrgans col·legiats. D'una banda, a la Comissió Interdepartamental per al Medi Rural d'Aragó, la funció de la qual és *“dirigir y coordinar la acción de los distintos departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con el medio rural y, en particular, las medidas de desarrollo rural reguladas en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre”*. D'altra banda, al costat de la Comissió Interdepartamental, s'ha creat el Consell per al Medi Rural d'Aragó, com a *“órgano de coordinación, cooperación y consulta para la aplicación en Aragón de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre”*. En fi, es preveu l'existència d'un comitè comarcal per al desplegament rural en cadascuna de les zones rurals d'aplicació del Programa de Desenvolupament Rural Sostenible a Aragó, i que es defineix com a *“órgano de coordinación y cooperación entre las distintas administraciones públicas y de participación de los agentes económicos y sociales de la zona”*.

Finalment, cal observar que amb posterioritat a l'aprovació i a la publicació del Decret 84/2010, d'11 de maig, s'ha dictat el Decret 100/2010, de 7 de juny, per salvar l'omissió del primer pel que fa a la composició dels comitès comarcals per al desplegament rural.

3. Delimitació de les àrees prioritàries de reproducció, d'alimentació, de dispersió i de concentració local de les espècies d'aus incloses en el catàleg d'espècies amenaçades d'Aragó, i publicació de les zones de protecció a Aragó

En el *Boletín Oficial de Aragón* núm. 154, de 6 d'agost de 2010, s'ha publicat la Resolució de 30 de juny de 2010, de la Direcció General de Desenvolupament Sostenible i Biodiversitat, per la qual es delimiten les àrees prioritàries de reproducció, d'alimentació, de dispersió i de concentració local de les espècies d'aus incloses en el Catàleg d'espècies amenaçades d'Aragó, i es disposa la publicació de les zones de protecció existents a la Comunitat Autònoma d'Aragó.

La resolució esmentada s'ha dictat en compliment del que disposa l'article 4.1 del Reial decret 1432/2008, de 29 d'agost, pel qual s'estableixen mesures per a la protecció de l'avifauna contra la col·lisió i l'electrocució a les línies elèctriques d'alta tensió, la qual estableix la necessitat que les comunitats autònomes delimitin les zones de protecció de l'avifauna, que han d'incloure els territoris designats com a zones d'especial protecció per a les aus (ZEPA), els àmbits d'aplicació dels plans de recuperació i conservació elaborats per les comunitats autònomes per a les espècies d'aus incloses en el Catàleg espanyol d'espècies amenaçades o en els catàlegs autonòmics, així com les àrees prioritàries de reproducció, d'alimentació, de dispersió i de concentració local de les espècies d'aus incloses en el Catàleg espanyol d'espècies amenaçades, o en els catàlegs autonòmics quan les àrees esmentades no estiguin compreses en les anteriors categories.

Amb la resolució s'executa el que estableix l'article 4.2 del Reial decret 1432/2008, de 29 d'agost, que ordena la publicació de les zones de protecció de l'avifauna en el termini d'un any en el *Boletín Oficial de Aragón*.

4. Declaració de Los Órganos de Montoro com a monument natural

Finalment, en relació amb els espais naturals protegits (Llei 6/1998, de 19 de maig, d'espais naturals protegits d'Aragó), cal donar compte de l'atorgament a Los Órganos de Montoro —ubicat a la Sierra de la Garrocha, a la comarca terolenca del Maestrat— de la condició de monument natural en virtut del Decret 189/2009, de 26 d'octubre;

condició aplicable a espais o elements naturals constituïts bàsicament per formacions de notòria singularitat, raresa o bellesa.