

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ARAGÓN

LAURA SALAMERO TEIXIDÓ

Profesora lectora de Derecho Administrativo

Universitat de Lleida

Sumario: 1. Introducción. 2. Modificaciones de la normativa ambiental. 3. Cuestiones de carácter organizativo. 4. Disposiciones en materia de caza y pesca. 5. Protección paisajística y monumental y lugares de interés geológico. 6. Acción de fomento en materia medioambiental. 7. Convenios de colaboración.

1. Introducción

Durante el período sometido a estudio han sido escasas las novedades legislativas en la Comunidad Autónoma de Aragón. En este sentido, debe tenerse en cuenta que durante la legislatura inmediatamente anterior las Cortes de Aragón fueron muy activas en el marco ambiental, con la aprobación de normas de gran importancia como la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, la Ley 1/2015, de 12 de marzo, de Caza de Aragón, o 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 —aprobado ya durante la nueva legislatura—.

No obstante, sí puede destacarse la modificación de varias normas, algunas de ellas aprobadas recientemente, como la Ley de Aguas y Ríos o la Ley de Prevención y Protección Ambiental. A pesar de que dichas modificaciones no sean de calado o no impliquen un cambio de paradigma, sí son dignas de mención y, en cierto sentido, ponen de manifiesto el cambio en la dirección de las políticas ambientales aragonesas del nuevo gobierno socialista, apoyado por Podemos, Chunta Aragonesista e Izquierda Unida.

Tales enmiendas han sido realizadas mediante dos normas. Por una parte, la Ley 10/2015, de 28 de diciembre, de medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón, y, por otra, la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asimismo, de este período destacan la aprobación de normas de carácter organizativo y de numerosas normas de rango reglamentario de distinta índole, y la gran actividad en materia de fomento y cooperación.

2. Modificaciones de la normativa ambiental

Mediante la Ley 10/2015, de 28 de diciembre, de medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA, núm. 250, de 30 de

diciembre de 2015), y la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA, núm. 22, de 3 de febrero de 2016), se han realizado numerosas reformas de distinta índole en la normativa ambiental aragonesa.

La Ley 10/2015, de 28 de diciembre, de medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón, tiene como finalidad establecer un programa tributario de consolidación fiscal en Aragón que permita el mantenimiento del sistema de servicios públicos y promueva la recuperación de ingresos, bajo los principios, dice la Ley, de eficiencia y progresividad.

Entre las medidas de carácter tributario que establece, nos interesa destacar las que tienen relevancia medioambiental:

— La Ley crea un nuevo impuesto medioambiental sobre determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada para la producción de energía eléctrica, impuesto que grava los efectos que dichos usos causan sobre la flora y la fauna de los cauces de los ríos, sobre la calidad de las aguas y sobre las riberas y valles del ecosistema fluvial.

— Crea un impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión que grava el impacto visual y medioambiental que producen los elementos fijos destinados al suministro de energía eléctrica con el objeto de que los operadores reduzcan dicho impacto mediante su soterramiento o compartiendo infraestructuras.

— Se recupera el impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable (derogado por la Ley 3/2012), que grava el daño medioambiental causado por instalaciones como funiculares, teleféricos o remonta-pendientes de las estaciones de esquí para el transporte de personas o para el transporte de mercancías. El impuesto tiene en cuenta el daño que las instalaciones mencionadas producen en el paisaje y en el hábitat natural en el que se encuentran. En relación con este impuesto, téngase en cuenta que ha sido suspendido por la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (que se comenta más adelante).

— Se modifica el impuesto sobre la contaminación de las aguas, lo cual implica la modificación de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón. La finalidad de esta modificación es ajustar la normativa a la asunción por parte del Instituto Aragonés del Agua del ejercicio de la totalidad de funciones de recaudación de

dicho impuesto en sustitución de las entidades suministradoras de agua. La mentada Ley 10/2014 atribuyó al Instituto tales funciones, pero, para que su ejercicio sea eficaz y pleno, se estima necesario articular las normas instrumentales precisas para que el Instituto asuma dichas funciones recaudatorias. En este sentido, la modificación afecta a la regulación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón y del Instituto Aragonés, a la del sujeto pasivo, el devengo, la gestión del impuesto y el régimen sancionador. Asimismo, también se modifica el sistema de exenciones y de bonificaciones, y se establecen otras modificaciones menores.

La Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, realiza también un buen número de modificaciones en la legislación ambiental aragonesa, las cuales se detallan a continuación.

— Se realizan varias modificaciones en materia de contaminación de las aguas que afectan de nuevo a la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón. Entre otras cosas, se elimina la exención del impuesto para ciertos usos domésticos de agua en viviendas en autoconsumo; se recupera el régimen de bonificaciones en este impuesto del que venían disfrutando las entidades de población que no disponían de instalaciones de tratamiento en funcionamiento, diferenciándose la cuantía de la bonificación en función de su población; y también se establecen bonificaciones para los municipios que costeen su depuradora. Asimismo, se establece un régimen especial para la ciudad de Zaragoza según el cual serán compatibles el impuesto sobre la contaminación de las aguas y la tasa municipal por depuración o tarifa por la prestación de servicios vinculados a la depuración de las aguas.

— La Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, también se modifica para incluir entre las competencias del Instituto Aragonés del Agua el control de vertidos al concederle funciones de inspección y control, y la competencia de clasificación de presas, embalses y balsas previa inscripción en el Registro de seguridad de presas, embalses y balsas de Aragón (artículo 8 de la Ley).

— Establecimiento de tasas. La norma prevé la creación de distintas tasas de trascendencia medioambiental como la tasa por ocupación o concesión del uso privativo del dominio público forestal de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón (responde al desdoblamiento de una tasa anterior), o la tasa por clasificación y aprobación de planes de emergencia de presas, embalses y balsas. Asimismo, se modifican la tasa ya existente por servicios administrativos para la calificación

ambiental de actividades clasificadas; la tasa por servicios administrativos en materia de conservación de la biodiversidad; la tasa por servicios de gestión de cotos; la tasa por servicios facultativos y administrativos en materia de montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; y la tasa por servicios de expedición de licencias y permisos de caza y pesca. La incorporación y modificación de estas tasas se materializa mediante la modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las Tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

— Modificación de la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, con el fin de clarificar la delimitación de competencias entre el Instituto y los órganos integrados en la estructura del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

— Modificación de la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de Vías Pecuarias de Aragón, para adecuar el plazo máximo, que pasa de cinco a diez años, de las ocupaciones temporales establecido en la legislación básica. De este modo se reducen trámites que debían repetirse en un breve período de tiempo y que no aportaban una mayor protección al bien, lo que supone un ahorro tanto para el ciudadano titular de la ocupación como para la Administración.

— Se modifica la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental, para dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, y se regulan expresamente los supuestos de evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico al objeto de su adaptación a la normativa básica estatal. En concreto, las modificaciones se refieren a los supuestos de sometimiento a evaluación ambiental estratégica de la aprobación, revisión y modificación de los planes generales de ordenación urbana y de los planes generales de ordenación urbana simplificados.

— Se modifica el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, para regular el silencio administrativo negativo para algunas solicitudes de usos o actividades sobre espacios naturales, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente.

— Modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, para adecuarlo a la normativa de

evaluación ambiental del planeamiento urbanístico. La modificación afecta principalmente al procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos para su adecuación a la legislación ambiental (se ven modificados los artículos 57, 60, 85 y 290 de la Ley de Urbanismo).

— Mediante una disposición adicional se insta a la regulación, mediante decreto del Gobierno, de la gestión de residuos domésticos y de residuos comerciales no peligrosos, debido a la necesidad de desarrollo de ciertos aspectos de la normativa básica en materia de residuos contenida en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. En dicha disposición adicional se detallan los aspectos a regular, entre otros: precisar los derechos y las obligaciones de los actores en materia de residuos; facilitar el cumplimiento de los objetivos que contengan los planes de gestión de residuos; y, en particular, desarrollar el régimen de responsabilidad ampliada de los productores de residuos, garantizando su ejercicio homogéneo en todo el ámbito geográfico de Aragón, todo ello en el marco de la legislación básica estatal.

3. Cuestiones de carácter organizativo

Tras el cambio de legislatura y de gobierno en Aragón, la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Autónoma vivió una reorganización departamental de calado con la creación de varios nuevos departamentos.

De entre las reformas operadas destaca la creación del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad —Decreto de 5 de julio de 2015, de la Presidencia del Gobierno de Aragón—. El nuevo departamento sustituye al anterior Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, cuyas competencias asume. Sin embargo, en atención al nombre utilizado, parece apuntar a un cambio de rumbo en las políticas ambientales de la Comunidad Autónoma más centrado en aspectos de sostenibilidad, tan importantes en la Comunidad, y de desarrollo rural, al representar la agricultura un 4,3% de la economía de la región.

Mediante el Decreto 108/2015, de 7 de julio, del Gobierno de Aragón, se desarrolló la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, lo cual incluyó también la estructura del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad. No obstante, la plena regulación de la estructura y organización interna de dicho Departamento se realiza mediante el Decreto 317/2015, de 15 de diciembre,

del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad. Dada la importancia de este departamento en el ámbito que nos ocupa, merece la pena detenerse en los detalles relativos a sus competencias y organización.

En cuanto a las competencias, el nuevo Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad asume la totalidad de las competencias atribuidas al anterior Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (véase el artículo 1 del Decreto, en el que se enumeran las competencias de forma exhaustiva). En cuanto a su estructura, el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad incluye los siguientes órganos directivos: Secretaría General Técnica, Dirección General de Producción Agraria, Dirección General de Desarrollo Rural, Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario, Dirección General de Sostenibilidad y Dirección General de Gestión Forestal. La estructura orgánica de la Administración periférica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad se compone de los servicios provinciales de Desarrollo Rural y Sostenibilidad en Huesca, Teruel y Zaragoza, sin perjuicio de las funciones de dirección, impulso, coordinación y supervisión de los servicios que tienen atribuidas, en sus respectivas provincias, las delegaciones territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel. Asimismo, se le adscriben dos entidades de derecho público: el Instituto Aragonés del Agua y el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

4. Disposiciones en materia de caza y pesca

En materia de caza y pesca, destaca del período analizado la aprobación del Plan General de Pesca de Aragón para el año 2016 (Orden DRS/28/2016, de 27 de enero, BOA, núm. 22, de 3 de febrero de 2016). El Plan se dicta al amparo de la Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca de Aragón, la cual establece en su artículo 36 que, con el fin de regular el ejercicio de la pesca, se aprobará mediante orden el Plan General de Pesca en Aragón, con carácter anual. La aprobación de estos planes anuales responde a la necesidad de compatibilizar el aprovechamiento de los recursos naturales, entre ellos la pesca, con la conservación y el fomento de las especies autorizadas para este ejercicio, teniendo en cuenta también la problemática generada por las especies introducidas o invasoras.

Así, el Plan delimita las especies objeto de pesca, épocas, días y horarios hábiles para su práctica, así como el conjunto de vedados, cotos sociales, cotos deportivos y cuantas masas de agua se distinguen en función de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Pesca de Aragón (Ley 2/1999, de 24 de febrero). Del Plan para el año 2016 destaca la introducción de la licencia interautonómica a raíz del convenio firmado por el Gobierno de Aragón con otras siete comunidades autónomas en mayo de 2015. Dicha licencia interautonómica permite a su titular pescar en las aguas del territorio aragonés (con determinadas salvedades), así como en las del resto de comunidades autónomas incluidas en el convenio (además de Aragón, Asturias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid y Galicia).

Junto al anterior, también se aprueba el Plan Anual de Aprovechamiento Cinegético de las Reservas de Caza de Los Valles, Viñamala, Los Circos y Benasque (Huesca) durante la temporada de caza de 2016-2017 (Resolución de 19 de febrero de 2016, de la Dirección General de Gestión Forestal, Caza y Pesca, por la que se aprueba, BOA, núm. 52, de 16 de marzo de 2016).

Asimismo, se publica en el BOA el sometimiento a información pública del proyecto de Plan General de Caza para la Temporada 2016-2017 (BOA, núm. 55, de 21 de marzo de 2016), de modo que es previsible que en breve, tras la tramitación oportuna, se apruebe dicho Plan.

Además de los planes anteriores, en materia de caza destaca la modificación parcial del Decreto que regula la tenencia y uso de aves de presa (operada por el Decreto 17/2013, de 26 de enero, BOA, núm. 21, de 2 de febrero de 2016). La modificación afecta a varios aspectos de la regulación de la tenencia de aves de presa, la práctica de la cetrería, la exhibición y la cría en cautividad, de los que conviene destacar en especial los siguientes:

— Por una parte, el permiso de tenencia de aves de este tipo ya no se renovará cada dos años, sino cada cinco, de forma que se prolongará el período de vigencia de dichos permisos puesto que se estima que un período tan breve como el de dos años es una carga desmesurada para los administrados.

— Por otra, se suprime la limitación del uso para cetrería de ejemplares de sexo hembra pertenecientes a especies o híbridos de presencia accidental, no presentes en Aragón o en la Unión Europea, puesto que se considera que es muy difícil que estas

especies, en caso de escaparse, puedan adaptarse al medio y formar núcleos reproductores que puedan incidir negativamente sobre los núcleos poblacionales de especies silvestres autóctonas. No obstante, se mantiene la obligación de que dichos ejemplares cuenten con un localizador u otro mecanismo de seguimiento.

5. Protección paisajística y monumental y lugares de interés geológico

Durante el período analizado se han aprobado tres planes de protección articulados como instrumentos básicos de planificación de la gestión del espacio natural: el Decreto 273/2015, de 29 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Plan de Protección del Paisaje Protegido de las Fozes de Fago y Biniés (BOA, núm. 198, de 13 de diciembre de 2015); el Decreto 272/2015, de 29 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de Protección del Monumento Natural del Puente de Fonseca (BOA, núm. 198, de 13 de octubre de 2015); y el Decreto 271/2015, de 29 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de Protección del Monumento Natural de los Órganos de Montoro (BOA, núm. 198, de 13 de octubre de 2015).

La tramitación de estos planes no se realiza de conformidad con la reciente Ley de Espacios Protegidos de Aragón (Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio), sino que, dado que los planes de protección se inician estando vigente la anterior Ley de Espacios Naturales Protegidos (Ley 6/1998, de 19 de mayo), esta es la norma que les es de aplicación en virtud de la disposición transitoria segunda de la Ley de 2015.

Los planes mencionados son instrumentos básicos de planificación de la gestión de los espacios, paisajes, monumentos naturales, etc., de los que se ocupan. Entre otras funciones: establecen la zonificación del espacio natural protegido; detallan los diferentes usos y actividades compatibles e incompatibles; determinan las actuaciones de gestión necesarias para la conservación y restauración de los ecosistemas y equilibrios biológicos existentes; fijan las normas para el uso y gestión del espacio, paisaje o monumento natural mediante el establecimiento de un régimen general de protección y de un régimen de prohibiciones y limitaciones de actividades; y regulan y promueven la coordinación administrativa entre los órganos administrativos implicados. Son, pues, la hoja de ruta que orienta la gestión y el uso de dichos espacios para garantizar su correcta protección.

En la misma línea, debe reseñarse la aprobación del Catálogo de Lugares de Interés Geológico de Aragón, con el establecimiento del correspondiente régimen de protección (Decreto 274/2015, de 29 de septiembre, BOA, núm. 213, de 4 de noviembre de 2015).

6. Acción de fomento en materia medioambiental

En estos últimos meses, el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad ha convocado diversas ayudas y subvenciones con finalidad ambiental. Entre otras, destacan:

— Orden DRS/105/2016, de 9 de febrero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones en materia de inversiones en activos físicos en espacios naturales protegidos, en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón, 2014-2020 (BOA, núm. 40, de 29 de febrero de 2016).

— Orden DRS/57/2016, de 28 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones en materia de pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón 2014-2020 (BOA, núm. 32, de 17 de febrero de 2016).

— Orden DRS/152/2016, de 15 de febrero, por la que se convocan subvenciones en materia de modernización de las explotaciones agrarias y de instalación de jóvenes agricultores, en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón 2014-2020, para el año 2016 (BOA, núm. 47, de 9 de marzo de 2016).

— Orden DRS/203/2016, de 3 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones en materia de formación profesional y adquisición de competencias, en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón, 2014-2020 (BOA, núm. 55, de 21 de marzo de 2016).

— Orden DRS/202/2016, de 2 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones de apoyo a acciones de cooperación de agentes del sector agrario, en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón 2014-2020 (BOA, núm. 55, de 21 de marzo de 2016).

— Orden DRS/195/2016, de 3 de marzo, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se convocan subvenciones destinadas a la mejora de la

producción y comercialización de los productos de la apicultura, para el año 2016. (BOA, núm. 61, de 31 de marzo de 2016).

— Orden DRS/253/2016, de 8 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones en materia de servicios básicos y renovación de poblaciones en áreas de influencia socioeconómica de espacios naturales protegidos, en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón, 2014-2020 (BOA, núm. 61, de 31 de marzo de 2016).

7. Convenios de colaboración

Si algo destaca durante el semestre analizado, son el gran número de convenios de colaboración firmados por el Gobierno aragonés con otras instituciones. Muchos de estos convenios se enmarcan en la estrategia de desarrollo local LEADER o en otras actuaciones de cooperación y colaboración para el fomento y la sostenibilidad del territorio, en especial el rural (en este sentido, véase en especial el BOA, núm. 12, de 20 de enero de 2016). Otros convenios de colaboración con relevancia en el contexto ambiental son:

— Orden de 21 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Fundación bancaria “Ibercaja”, para la gestión de los centros de interpretación de los espacios naturales protegidos de Aragón (BOA, núm. 5, de 11 de enero de 2016).

— Orden de 28 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia, por la que se dispone la publicación de la adenda al convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Universidad de Zaragoza, para impulsar la investigación y el desarrollo de algoritmos y protocolos de diseño y tecnologías avanzadas de gestión automáticas, orientadas hacia el ahorro de agua y energía (proyecto “Gestar 2013-2015: Ingeniería, análisis y gestión de redes de riego para la modernización de regadíos”) (BOA, núm. 12, de 20 de enero de 2016).