

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ARAGÓN

LAURA SALAMERO TEIXIDÓ

Profesora lectora de Derecho Administrativo

Universidad de Lleida

Sumario: 1. Respuesta por parte del Gobierno central y de la Comunidad Autónoma de Aragón para paliar los daños producidos por las últimas inundaciones de la cuenca del río Ebro. 1.1. Real Decreto-Ley 2/2015, de 6 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015. 1.2. Decreto-Ley 1/2015, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por los desbordamientos acontecidos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de febrero y primeros días del mes de marzo de 2015. 2. 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. 3. Otras disposiciones de interés.

I. Respuesta por parte del Gobierno central y de la Comunidad Autónoma de Aragón para paliar los daños producidos por las últimas inundaciones de la cuenca del río Ebro

Durante los meses de enero y febrero de 2015 varios temporales afectaron al territorio de la Península Ibérica. A consecuencia del deshielo y de las fuertes precipitaciones en forma de nieve y lluvias que se experimentaron en la vertiente sur del Pirineo occidental en ese período, se produjo una crecida desmesurada de los caudales de la cuenca del Ebro y los embalses de regulación implantados resultaron insuficientes para evitar los desbordamientos. Así, algunos de los ríos de la cuenca del Ebro se desbordaron y provocaron inundaciones que conllevaron numerosos daños materiales y, lamentablemente, también personales. Se vieron especialmente castigados los territorios de las comunidades autónomas de Navarra, País Vasco y Aragón.

Ante esta situación, tanto el Gobierno central como el de la Comunidad Autónoma de Aragón tomaron medidas dirigidas a paliar las consecuencias de tales fenómenos naturales. A continuación se destacan las principales medidas legislativas adoptadas a tal efecto, que, como se verá, se articulan mediante la forma de real decreto-ley o decreto-ley dada la situación de “extraordinaria y urgente necesidad” que exige el artículo 86 de la Constitución. Además de las anteriores, existen otras medidas legislativas, no necesariamente en forma de decreto-ley, que se excluyen de este comentario por cuestiones de contenido y espacio como, entre otras, la Ley 2/2015, de 25 de marzo, de medidas tributarias urgentes dirigidas a compensar los efectos de las inundaciones en la cuenca del río Ebro.

1.1. Real Decreto-Ley 2/2015, de 6 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015

El Real Decreto-Ley 2/2015 tiene como finalidad paliar con carácter urgente y en la medida de lo posible los daños causados por los temporales mencionados durante el primer trimestre de 2015.

Al respecto, téngase en cuenta en primer lugar que sus previsiones son de aplicación no solo en Aragón, sino también en todas aquellas comunidades autónomas afectadas, a pesar de que en la exposición de motivos se haga especial referencia a las inundaciones de la cuenca del Ebro¹. En segundo lugar, en cuanto a las medidas previstas, destaca la preocupación del legislador por aliviar los daños producidos en el tejido productivo y económico del territorio, con especial referencia a los sectores industrial, agrario, pesquero, etc. En cuanto a los distintos tipos de medidas paliativas previstas, las aúna su tono económico, ya sea en forma de ayuda o subvención, o en forma de beneficio o reducción impositiva.

Descendiendo al análisis de las medidas concretas, es preciso reparar, entre otras, en las ayudas económicas por los daños personales y materiales producidos. Estas ayudas se rigen por el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión. Es evidente, pues, que el legislador estatal entiende que se trata de una situación de emergencia, definida como “el estado de necesidad sobrevenido a una comunidad de personas ante un grave e inminente riesgo colectivo excepcional, el cual, por su propio origen y carácter, resulta inevitable o imprevisible”; o de catástrofe, que se entiende como la situación de necesidad “que deviene en situación de naturaleza catastrófica cuando, una vez actualizado el riesgo y producido el hecho causante, se alteran sustancialmente las condiciones de vida de esa colectividad y se producen graves daños que afectan a una pluralidad de personas y bienes” (art. 1.2 del mencionado Real Decreto 307/2005).

¹ En desarrollo de la norma se dictan varias órdenes que especifican los municipios susceptibles de acogerse a las ayudas y demás mecanismos previstos: Orden INT/673/2015, de 17 de abril, y Orden INT/936/2015, de 21 de mayo.

Tales ayudas y subvenciones tienen carácter subsidiario en relación con otros sistemas de cobertura de daños, ya sean públicos o privados, nacionales o internacionales, y de los cuales puedan ser beneficiarios los afectados, si bien podrán compatibilizarse con otras ayudas si estas no cubren la totalidad de los daños.

Aparte de las anteriores ayudas, el Real Decreto-Ley 2/2015 prevé, entre otras medidas, beneficios y reducciones fiscales —como la exención del IBI del año correspondiente para los inmuebles afectados, la reducción del IAE y previsiones específicas en relación con el IRPF y el IVA de las explotaciones y actividades agrarias afectadas—, así como medidas tocantes al ámbito laboral y de la seguridad social. Asimismo, la norma prevé ayudas a los municipios para la ejecución de las obras de reparación que deban realizar como consecuencia de la catástrofe; la posibilidad de que el ministerio competente declare zona de actuación especial las zonas afectadas en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, como la del Ebro; y la posibilidad de declarar la emergencia de obras como la reparación de márgenes o paseos fluviales, la limpieza de desagües, colectores, sifones, drenajes, etc.

Por último, es preciso tener en cuenta que el Decreto-Ley ha sido convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 26 de marzo.

1.2. Decreto-Ley 1/2015, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por los desbordamientos acontecidos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de febrero y primeros días del mes de marzo de 2015

Con la misma celeridad que el Gobierno central, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobó —solo tres días después— un decreto-ley que perseguía los mismos fines de compensación y atenuación de los daños ocasionados por el temporal y las inundaciones de los meses de febrero y marzo de 2015. Se trata de medidas, pues, como indica el legislador aragonés, complementarias a las del Estado. Igual que en la norma estatal, se arbitran medidas de contenido económico, pero también otro tipo de mecanismos para hacer frente a la catástrofe.

El Decreto-Ley aragonés delimita su ámbito de aplicación territorial a determinados municipios, un total de 33, que constan en el anexo; no da entrada, pues, a conceptos

como los manejados por la norma estatal anteriormente comentada, que se refería a las zonas afectadas por los temporales como posibles beneficiarias de los instrumentos de ayuda articulados. Ello, no obstante, sin perjuicio de la posibilidad prevista de que mediante decreto el Gobierno de Aragón pueda declarar, con delimitación de los municipios y núcleos de población afectados, la aplicación de las medidas previstas a otros sucesos similares que puedan suceder con posterioridad².

Las medidas previstas en el Decreto-Ley se dividen entre medidas destinadas a paliar (a) daños materiales en viviendas y enseres domésticos, en explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, establecimientos industriales y mercantiles y a favor de las personas afectadas, y (b) medidas destinadas a reparar infraestructuras y servicios de titularidad de los municipios, las mancomunidades y las comarcas. Entre las del primer grupo se hallan medidas tales como: ayudas para resarcir los daños ocasionados a los particulares en viviendas, enseres domésticos y otros bienes muebles; acceso preferente a la Red de Servicios Sociales Especializados del Gobierno de Aragón y otros recursos sociosanitarios; ayudas a personas físicas o jurídicas que hayan efectuado prestación personal o de bienes; indemnización de daños en producciones agrícolas, ganaderas y forestales; ayudas para la restauración de explotaciones agrícolas y ganaderas; ayudas para resarcir los daños ocasionados a establecimientos industriales, comerciales, turísticos y mercantiles; y actuaciones para facilitar el acceso a la financiación a pymes y autónomos. Entre las del segundo grupo encontramos: reparación de daños en infraestructuras públicas de riego, de daños medioambientales, de daños en infraestructuras del ciclo integral del agua de titularidad autonómica y municipal, y de daños en carreteras.

De las mentadas medidas me interesa destacar las que no son de estricto carácter económico, como la que establece el acceso preferente a la red de servicios sociales y recursos sociosanitarios, pensada para las personas que hayan tenido que abandonar su residencia habitual y, en especial, para aquellas que sean dependientes o con discapacidad. Asimismo, la norma establece en su artículo 18 la tramitación de urgencia

² Ante tal previsión, el Gobierno aragonés dictó el Decreto 59/2015, de 21 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aplica la previsión contenida en el artículo 1 apartado 2 del Decreto-Ley 1/2015, de 9 de marzo, [...] en los municipios afectados por desbordamientos de los ríos Matarraña, Guadalope, Aguas Vivas, Huerva, Jalón, Huecha, Queiles y afluentes; el Decreto 42/2015, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aplica la previsión contenida en el artículo 1 apartado 2 del Decreto-Ley 1/2015, de 9 de marzo, [...] en los términos municipales de Alborge, Alforque, Belchite, Escatrón, Fayon, Fraga, La Joyosa, Mequinenza y Pinseque.

de los procedimientos que se sigan en ejecución del Decreto-Ley, al reducir a la mitad determinados plazos, según dicta el artículo 50 de la Ley 30/1992.

Por otro lado, cabe detenernos en las previsiones específicas referidas a la reparación de daños en infraestructuras de riego de titularidad autonómica y municipal, y en la reparación de daños medioambientales y de los relativos a infraestructuras del ciclo integral del agua, en las que el legislador atribuye la competencia a los órganos correspondientes según crea conveniente.

Junto a las anteriores, ya se ha visto que el legislador aragonés también prevé la articulación de ayudas de carácter económico, entre las que me gustaría destacar la indemnización prevista por las prestaciones personales o de bienes efectuadas por los ciudadanos para socorrer en los momentos de necesidad ocasionados por el temporal a petición de la autoridad competente. Esta es una previsión que el Real Decreto-Ley estatal no recoge. Asimismo, debe destacarse que el Gobierno aragonés dictó en desarrollo del Decreto-Ley de marras la Orden de 23 de marzo de 2015 por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan ayudas para resarcir los daños ocasionados a los particulares en viviendas, enseres domésticos y otros bienes muebles.

Por último, el Decreto-Ley ha sido convalidado por Resolución de las Cortes de Aragón de 25 de marzo de 2015.

2. 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

La principal novedad del semestre que comentamos en el marco de la legislación ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón radica en la aprobación del texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón mediante el Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio.

El Decreto Legislativo 1/2015 se dicta al amparo de las competencias exclusivas que corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de “espacios naturales protegidos, que incluye la regulación y declaración de las figuras de protección, la delimitación, la planificación y la gestión de los mismos y de los hábitats protegidos situados en Aragón” y las “normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje, que incluye la planificación de la prevención y eliminación de las distintas fuentes de contaminación, así como el desarrollo de políticas que

contribuyan a mitigar el cambio climático”, según el artículo 71.21 y 22 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Asimismo, según el artículo 75.3 del citado Estatuto, también le corresponde la competencia compartida sobre “protección del medio ambiente, que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente; la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas”. Todo ello, claro está, sin perjuicio de la competencia del Estado para dictar legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª de la CE).

El mentado Decreto Legislativo viene a sustituir la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, que se ha visto intensamente modificada a lo largo de su recorrido, especialmente con la Ley 6/2014, que la transformó intensamente con el fin de adaptarla a la normativa básica estatal en materia de patrimonio natural y biodiversidad fijada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

La nueva Ley de Espacios Naturales se divide en siete títulos, ocupando la mayor parte del articulado los títulos II y III, dedicados respectivamente a los espacios naturales y a las áreas naturales singulares. De hecho, la principal virtud del nuevo texto refundido guarda relación con dichas áreas singulares, como veremos a continuación. El resto de títulos, más modestos, se dedican a la coherencia de la Red Natural de Aragón; al régimen general de protección de los espacios naturales protegidos; a las medidas de fomento y financiación; y, cómo no, al régimen de infracciones y sanciones.

La norma que tenemos entre manos dice tener dos finalidades. Por una parte, “el establecimiento de un régimen jurídico especial de protección para aquellos espacios naturales de la Comunidad autónoma [...] que contengan destacados valores ecológicos, paisajísticos, científicos, culturales o educativos, o que sean representativos de los ecosistemas aragoneses, en orden a la conservación de la biodiversidad. También, para aquellos espacios amenazados cuya conservación sea considerada de interés, atendiendo a su fragilidad, singularidad o rareza, o por constituir el hábitat de especies protegidas de la flora y fauna silvestres”. Y, por otra, “la promoción del desarrollo sostenible de los espacios naturales protegidos, compatibilizando al máximo la conservación de sus

valores naturales con el aprovechamiento ordenado de sus recursos y su utilización con fines científicos, educativos, culturales y recreativos, en armonía con los derechos de su población y potenciando su desarrollo socioeconómico”.

La norma incluye en el artículo 2 los principios inspiradores por los que se guiarán la interpretación y aplicación de esta. En la lista de principios del precepto se echan de menos dos principios que, por el contrario, sí recoge el legislador estatal en la Ley 42/2007 y que, en mi opinión, habrían propiciado una mejor articulación de la protección del medio ambiente. Me estoy refiriendo en concreto a la incorporación, por una parte, del principio de precaución y, por otra, del principio de prevalencia de la tutela de los espacios protegidos sobre la ordenación territorial y urbanística. Y es que la norma estatal recoge tales principios: “la precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o especies silvestres” y “la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia”.

Si bien la norma estatal es básica y es de suponer la extensión de dichos principios también a la actuación autonómica, no habría sobrado su traslado directo al artículo 2 del Decreto Legislativo, dada la importancia de ambos principios en la comprensión y gestión de los espacios protegidos. Y ello, además, porque el resto de principios que recoge la norma aragonesa son en gran medida idénticos a los recogidos por la ley estatal.

En cuanto a los espacios naturales protegidos, el artículo 7 se encarga de definirlos, tal como hacía ya la anterior Ley 6/1998, de 19 de mayo, como “aquellos espacios del territorio, incluidas las aguas continentales, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes” cuando cumplan una serie de requisitos que el precepto enumera. El siguiente precepto los clasifica en parques nacionales, parques naturales, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. Los siguientes artículos de la Ley definen y regulan cada una de estas categorías, sin que haya cambios significativos al respecto en relación con la norma anterior, aunque se perfila su definición. Así, por ejemplo, permite crear espacios naturales protegidos transfronterizos y constituir zonas periféricas de protección y áreas de influencia socioeconómica en todas las categorías de espacios naturales protegidos.

En cuanto al procedimiento para la declaración de un espacio natural protegido, el Decreto Legislativo 1/2015 mantiene la simplificación en la tramitación, sin tener en

cuenta la posible iniciación a solicitud de instancia de parte, el plazo para su iniciación o el régimen del silencio (tal como hacía la primigenia Ley 6/1998).

También en el ámbito procedimental, es preciso destacar la regulación del procedimiento de declaración de los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), que la anterior ley remitía a desarrollo reglamentario. Entre otros, destaca su mayor agilidad al incluir un solo trámite de información pública y la supresión de la necesidad de contar con una aprobación inicial y otra provisional. Destaca también la previsión de un plazo de dos años, ampliable a un año más, para su aprobación. Ello puede suponer perjuicios para los titulares afectados, sobre todo en caso de que el plan no llegase a aprobarse, puesto que durante la tramitación de este procedimiento “no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho plan” ni tampoco podrá “otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable del órgano ambiental competente” (art. 28.1 y 2).

El título III del Decreto Legislativo 1/2015 regula las áreas naturales singulares, “un conjunto representativo de espacios significativos para la biodiversidad y geodiversidad de Aragón cuya conservación se hace necesario asegurar”, según define el artículo 49³. Se trata de espacios que requieren protección desde la perspectiva medioambiental, pero con menor intensidad que los espacios naturales protegidos.

El mismo artículo 49 incluye una lista con los posibles integrantes de áreas naturales singulares. En este sentido, debe destacarse la inclusión de espacios de relevancia europea e internacional como los espacios de la red Natura 2000, las reservas de la biosfera del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la Unesco y los bienes naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, también de la Unesco.

También se integran en dichas áreas singulares los árboles singulares de Aragón, dándose acogida al Decreto 34/2009, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Catálogo de Árboles Singulares de Aragón. Asimismo, se incluyen los

³ La anterior norma definía más claramente estas áreas naturales singulares en el artículo 48 como “aquellas zonas del territorio aragonés en las que los elementos y procesos ecológicos naturales son relevantes; cuya conservación se hace necesario asegurar, a pesar de la presencia de elementos artificiales o de su transformación por la explotación u ocupación humana, y que no necesitan, en principio, el mismo nivel de protección que el de los Espacios Naturales Protegidos”.

lugares de interés geológico, cuestión que debe desarrollarse reglamentariamente, creándose un catálogo de lugares de interés geológico de Aragón. Junto a lo anterior, se integra el Decreto 204/2010, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Inventario de Humedales Singulares de Aragón, de modo que dichos humedales también podrán ser espacios naturales singulares. Por último, las áreas naturales singulares de interés cultural, las áreas naturales singulares de interés local o comarcal, y las reservas naturales fluviales se incorporan también a la categoría de áreas naturales singulares.

Del siguiente título, el IV, destaca la creación de un catálogo de espacios de la red Natura de Aragón, del que se detalla su carácter de registro público y los apartados que deberá contener. El siguiente título se ocupa del régimen de protección de los espacios naturales protegidos, sin que haya nada relevante en relación con la norma anterior.

En cuanto al régimen de medidas de fomento y financiación que regula el título VI, se incorpora como novedad la custodia del territorio, entendida como un “conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos”. Se prevé así que puedan establecerse acuerdos de custodia voluntarios mediante los cuales los propietarios o titulares de los espacios y las entidades de custodia pacten cómo conservar y gestionar un territorio. Estas medidas de custodia son complementarias y no sustitutivas de otros mecanismos de protección.

Por último, el régimen de infracciones y sanciones, en relación con el cual hay algunas novedades. Por ejemplo, se recoge explícitamente la facultad de los agentes para entrar libremente en predios agrícolas y forestales, aunque se exige que comuniquen previamente la visita de inspección al propietario, a menos que ello pueda frustrar el fin de la inspección. Asimismo, la norma se remite a la Ley estatal 42/2007 y a su catálogo de infracciones y sanciones y establece un régimen propio para las infracciones no contempladas en dicha norma y que recoge el artículo 98, junto con las sanciones en el artículo 100. El procedimiento sancionador se regula con más detalle que en la norma anterior, detallándose incluso el posible contenido de la propuesta de resolución.

3. Otras disposiciones de interés

Durante el período reseñado se han producido otras novedades legislativas que reseñamos a continuación a modo enunciativo: Decreto 52/2015, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón, de declaración del Paisaje Protegido de la Sierra de Santo Domingo; Decreto 61/2015, de 21 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Plan de Conservación de la Reserva Natural de las Saladas de Chiprana; y Orden de 28 de abril de 2015, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Aragón a la contratación de los seguros agrarios.