

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ARAGÓN

(PRIMER SEMESTRE)¹

OLGA HERRÁIZ SERRANO

Letrada de las Cortes de Aragón

Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Sumario: 1. Introducción. 2. Legislación: aprobada la ley del impuesto medioambiental sobre las aguas residuales. 3. Gestión: 3.1. Presupuesto. 3.2. Gestión de los espacios naturales protegidos. 3.3. Vías pecuarias. 4. Medidas de fomento de carácter ambiental.

1. INTRODUCCIÓN

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que fue aprobado por el Gobierno de España para trazar la hoja de ruta de la recuperación y modernización de la economía de nuestro país tras la pandemia por el Covid-19, se estructura en torno a diez políticas palanca por su alta capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo. La quinta política, rubricada “Modernización y digitalización del tejido industrial y de la Pyme, recuperación del turismo e impulso a una España Nación Emprendedora”, se materializa, por lo que respecta al sector turístico, a través del Componente 14: Plan de Modernización y Competitividad del Sector Turístico. El mismo está organizado en 4 grandes ejes, en el primero de los cuales, por ir dirigido a la “transformación del modelo turístico hacia la sostenibilidad”, se enmarca la aprobación de la Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos.

Pues bien, al finalizar el ejercicio 2021, el Gobierno de Aragón presentó la unión de estaciones de esquí (con la conexión de Candanchú y Astún y, posteriormente, de Astún con Formigal) a la convocatoria extraordinaria de

¹ El presente trabajo se incluye dentro de las actividades del Grupo consolidado de investigación ADESTER (Estudios Territoriales), reconocido por el Gobierno de Aragón (BOA núm. 48, de 20 de abril de 2005).

desarrollo de turismo sostenible, lanzada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, para tratar de asegurar la financiación europea de un proyecto estratégico cuyo coste se ha estimado en 49 millones de euros y que la propia Consejería de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial avaló al concederle la máxima puntuación entre la veintena de propuestas aragonesas que participaron en dicha convocatoria.

Las valoraciones de la Dirección General de Turismo del Gobierno de Aragón se remitieron, junto a las declaraciones de interés general de la unión de estaciones y de la ampliación de la de Cerler a la Administración General del Estado, pues el reparto de los fondos se hará por concurrencia competitiva entre las actuaciones presentadas. Pese a todo, no faltan voces que critican el “monocultivo” de la nieve en los valles con estaciones y que reclaman una desestacionalización del turismo de la zona ante el avance del cambio climático.

2. LEGISLACIÓN: APROBADA LA LEY DEL IMPUESTO MEDIOAMBIENTAL SOBRE LAS AGUAS RESIDUALES

Tras años de espera, se aprobó por fin la Ley 8/2021, de 9 de diciembre, de regulación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales, figura tributaria que sustituye al Impuesto de Contaminación de las Aguas, cuya última regulación se encontraba en la Ley de Aguas y Ríos de Aragón de la que se desgaja la nueva para que quede plenamente identificada la naturaleza tributaria de la Ley 8/2021, que entró en vigor el 1 de enero de 2022.

Además del cambio de denominación del impuesto de un modo que visibiliza más intensamente su finalidad extrafiscal medioambiental, otra novedad es la limitación de la afectación de la recaudación a los programas de saneamiento y depuración, eliminando, por tanto, la afectación a las actividades de abastecimiento.

El nuevo impuesto tendrá un tramo fijo más barato, pero también uno variable ligado al consumo, donde se encarecen los consumos medios. Se ha previsto asimismo una tarifa social superreducida para unidades de convivencia que se encuentren en alguna de las situaciones de vulnerabilidad recogidas en la Ley

de reducción de la pobreza energética de Aragón, así como en los casos de emergencia social que determinen los servicios sociales.

Por lo que respecta a la regulación específica del municipio de Zaragoza que habían mantenido todas las regulaciones anteriores (en un principio con carácter paccionado), desaparece como tal en la nueva ley, que sustituye el sistema de bonificaciones por el de coeficientes, manteniéndose la equivalencia del 60% de bonificación que se aplicaba a los sujetos pasivos de Zaragoza con el coeficiente del 0,4 que se aplicará ahora sobre la cuota líquida a todas aquellas entidades de población que gestionan sus propias depuradoras o que carecen de depuradora en funcionamiento.

3. GESTIÓN

3.1. Presupuesto

Para el ejercicio 2022, el presupuesto consolidado del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (incluyendo, por tanto, al Instituto Aragonés del Agua y al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental como entidades de derecho público dependientes) ascenderá a 862,67 millones de euros, lo que representa un incremento de cuarenta y siete millones con respecto al aprobado en 2021 y un 11% del presupuesto total de la Comunidad. A ellos habría que sumar la parte correspondiente de los 22,9 millones consignados en la sección treinta del presupuesto (“Varios departamentos”) con cargo al fondo REACT-EU (Reactiva la Unión Europea), que se ha concebido desde el ejercicio pasado como un instrumento a corto y a medio plazo para hacer frente a las secuelas socioeconómicas de la pandemia por el Covid-19. Se trata del departamento que mayor presupuesto tiene, tan solo superado en términos absolutos por los departamentos competentes en sanidad y en educación. En cuanto al origen de la financiación de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, un 61% proviene del FEAGA y del FEADER, un 6% de los Fondos REACT-EU y MRR, un 1,8% de la Administración General del Estado, correspondiendo el resto (el 31%) a fondos propios de la Comunidad.

El presupuesto no consolidado del departamento asciende a 786,67 millones de euros, de los que 454 se dedican a pagos de la Política Agrícola Comunitaria. A los efectos del presente trabajo, por lo que respecta a la parte medioambiental de aquel, el incremento de las partidas presupuestarias se cifra en 22 millones de euros, es decir, un 14,7%, alcanzando alrededor de 173 millones. Entrando en el análisis de dichas partidas por direcciones generales y programas, y orillando como se ha dicho el área agraria, el presupuesto de la Dirección General de Calidad y Seguridad Alimentaria es de 20,7 millones de euros (frente a los 16,3 del ejercicio anterior), que deberán dedicarse a ejecutar el Programa 7161, del mismo nombre, entre cuyos objetivos para el ejercicio 2022 se encuentran las actividades de planificación, coordinación, conservación y supervisión de la gestión de los recursos cinegéticos y piscícolas, la elaboración de los planes autonómicos de caza y pesca y la planificación y gestión de las piscifactorías propiedad del Gobierno de Aragón. Asimismo, en el mencionado Programa, se integran competencias relativas al control ambiental, tales como la coordinación de todas las actuaciones relacionadas con la instalación de nuevas explotaciones ganaderas, la actividad inspectora del departamento en materia de contaminación atmosférica, residuos, suelos contaminados y planes de restauración minera, además de la vigilancia y el control del cumplimiento de las medidas preventivas que se establezcan en las diferentes autorizaciones administrativas para minimizar impactos ambientales.

Por lo que respecta a la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental, gestionará el Programa 4422 de Protección y Mejora del Medio Ambiente, que incrementa ligeramente su presupuesto del ejercicio 2021 pasando de 13,7 a 14,04 millones de euros. Con el mismo, deberán financiarse, entre otras, las siguientes actuaciones: las enmarcadas en el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón 2018-2022; las necesarias para el funcionamiento de los servicios públicos de gestión de determinados residuos; la colaboración con las entidades locales aragonesas en el cumplimiento de las obligaciones de sellado, clausura y posterior vigilancia de aquellos vertederos que han cesado en su explotación; el apoyo a dichas corporaciones locales en la consecución de objetivos de valorización de residuos domésticos y comerciales y de residuos de construcción y demolición; la continuación de la

iniciativa INTERREG de impulso de la economía circular (CECI) mediante la concienciación sobre el consumo sostenible; el control de la calidad del aire, así como el desarrollo y la dinamización de la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental (EÁREA) 2030 y de la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático Horizonte 2030.

La Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal tiene un presupuesto global de 74,1 millones de euros (mejorando los 53,1 del ejercicio anterior) de los que 54,36 corresponden al Programa de Protección y Mejora del Medio Natural y 19,74 al Programa para la Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible. El primero de ellos ve aumentar su presupuesto en 15,76 millones de euros. El Programa mantiene su estructura en tres grandes proyectos que, a su vez, comprenden varias líneas de actuaciones. Los proyectos son los de ordenación y gestión forestal; de prevención y lucha contra los incendios forestales, y de lucha contra la desertificación y cambio climático.

Por su parte, por lo que respecta al Programa para la Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible, también aumenta ligeramente su presupuesto desde los 14,4 a los 19,74 millones de euros para seguir atendiendo a los siguientes objetivos básicos: desarrollar la Red de espacios naturales protegidos de Aragón; aprobar planes de gestión en aquellos que carezcan de ellos; implantar nuevos modelos de gestión de dichos espacios implicando a la población local; valorizar la figura de la Red de ENP o de Red Natura 2000 para el desarrollo socioeconómico sostenible del Medio Natural; apoyar la gestión coherente de otros componentes de la Red Natural de Aragón, como son los árboles singulares, el Catálogo de Lugares de Interés geológico, las Reservas de la Biosfera o el Sitio Patrimonio Mundial; mejorar las condiciones de accesibilidad de la Red Natural de Aragón a los colectivos de personas con discapacidad; conservar el paisaje y la economía agraria y forestal; así como recuperar las especies y los hábitats.

Pasando a la consideración del presupuesto de las entidades de derecho público adscritas al departamento y de las sociedades públicas autonómicas que persiguen objetivos ambientales durante 2022, comenzaremos por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, que va a contar con un presupuesto

idéntico al del ejercicio anterior, elevándose hasta los 5.849.163 euros (de los que 5.834.763 se formulan como presupuesto corriente y 14.400 como presupuesto de capital). Los ingresos corrientes previstos por la recaudación de tasas representan un 71,87% de financiación del Instituto en el ejercicio 2022, procediendo el resto de las propias transferencias del departamento.

En cuanto al Instituto Aragonés del Agua, ve incrementado el suyo para 2021 en un 1,41 % ascendiendo a algo más de setenta y nueve millones de euros para la ejecución del Programa de gestión e infraestructura de recursos hidráulicos (frente a los 77,9 del ejercicio anterior, de los que 63.104.305 millones corresponderán a gastos corrientes y 15.904.739 a gastos de capital). El crecimiento de la actividad del Instituto se corresponde con el incremento de las EDAR cuya explotación se encomienda por las distintas entidades locales, que aumenta con respecto al ejercicio anterior, puesto que en el año 2022 se prevé que se encuentren en funcionamiento 117 EDAR en régimen de contrato de servicios y se mantengan las 139 instalaciones correspondientes a EDAR incluidas en contratos de concesión de obra pública, haciendo un total de 256 instalaciones gestionadas por esta Entidad, representando un incremento del 10,3% en el número de instalaciones gestionadas con respecto al ejercicio anterior (232 en 2021) y un 17% más con relación a las 219 que se gestionaron en 2020. Es importante destacar, aunque no figura en los créditos iniciales del presupuesto de 2022, que han sido asignados a la Comunidad Autónoma para su gestión a través del IAA, 5.494,284 euros procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (*Next Generation UE*), destinados a la “mejora del abastecimiento y reducción de pérdidas en redes de pequeños y medianos municipios”. Para el ejercicio 2022, la principal fuente de financiación del IAA seguirá siendo la recaudación del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas, rebautizado como Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales (IMAR) tras la aprobación in extremis en el penúltimo pleno del año de Ley 8/2021, de 9 de diciembre. Aun habiéndose simultaneado la tramitación parlamentaria de esta y de la propia ley de presupuestos, y aun figurando en la memoria de la primera una merma de la recaudación de 5,7 millones de euros, la previsión por este concepto que se incluyó en los presupuestos mantuvo los sesenta y nueve millones de euros del ejercicio anterior.

En cuanto a las sociedades públicas ambientales, la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) contará en 2022 con un presupuesto total de 55.941.777 euros (de los cuales 53.600.277 corresponderán a su presupuesto de explotación y 2.341.500 a su presupuesto de capital), lo que representa un incremento en casi dos millones y medio con respecto al ejercicio 2021.

Por su parte, para la Sociedad Aragonesa de Gestión de Residuos, S.A. (ARAGERSA), sociedad de economía mixta, en la que actualmente la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. ostenta una participación del 80% y en la que la sociedad Ecoactiva de Medio Ambiente S.A tiene otra participación del 20% de su capital, se ha previsto para 2022 un presupuesto de explotación ligeramente superior al de 2021, alcanzando 2.048.029 euros (frente a 1.727.681), sin que se haya consignado presupuesto de capital. La razón del ligero ascenso del presupuesto de ARAGERSA radica en el aumento en un 3% de las toneladas de residuos peligrosos que está previsto tenga que gestionar durante el ejercicio.

Una breve referencia merece la partida consignada para el Consorcio Reserva de la Biosfera Ordesa-Viñamala, surgido de un Convenio de colaboración entre el Organismo Autónomo Parques Nacionales, el Gobierno de Aragón y los Ayuntamientos de Bielsa, Biescas, Broto, Hoz de Jaca, Panticosa, Puértolas, Sallent de Gállego, Tella-Sin, Torla y Yésero. Para el año 2022, el ejecutivo autonómico dedicará 23.813 euros para el funcionamiento del consorcio, lo que significa una reducción de casi un 60% de la partida consignada en el ejercicio anterior.

Por último, pormenorizando las cantidades que la Comunidad Autónoma destina a la financiación de cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dejaremos constancia aquí de las cuantías en el año 2022 de los que tienen que ver con la protección medioambiental. Así, al objetivo 6 (Agua limpia y saneamiento) se destinarán 76,4 millones de euros (frente a los 73,4 de 2021). Al objetivo 13 (Acción por el clima), 7,4 millones por 11,2 en el ejercicio anterior. Y al objetivo 15 (Vida de ecosistemas terrestres), 59,6 millones, lo que significa casi 10 más que en 2021 (49,2). Llama poderosamente la atención la

significativa reducción de las cuantías destinadas a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

3.2. Gestión de los espacios naturales protegidos

En el segundo semestre de 2021, debemos dar cuenta de la declaración de siete nuevos árboles o arboledas singulares, cumpliendo lo requerido en el artículo 70 del Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón, así como en el artículo 2 del Decreto 27/2015, de 24 de febrero, por el que se regula el Catálogo de árboles y arboledas singulares de Aragón. Por lo que respecta a los árboles singulares, recibieron dicho reconocimiento la "Sabina Filada Jorge" del municipio oscense de Alcubierre (Orden AGM/1578/2021, de 10 de noviembre, BOA 26 noviembre); el "Tejo de Lasieso" en Biescas (Huesca) (Orden AGM/1579/2021, de 10 de noviembre, BOA 26 noviembre); el "Quejigo en Asín de Broto" en el municipio oscense de Broto (Orden AGM/1580/2021, de 11 de noviembre, BOA 26 noviembre); el "Abeto de Fanfría" en el municipio oscense de Yebra de Basa (Orden AGM/1695/2021, de 24 de noviembre, BOA 15 diciembre); y el "Tejo de La Mirona" en Fanlo (Huesca) (Orden AGM/1696/2021, de 24 de noviembre, BOA 15 diciembre). En los cinco casos la declaración conllevó la delimitación asimismo de un entorno de protección.

Además de esos cinco nuevos árboles singulares, se procedió asimismo a la declaración de dos arboledas singulares. Así, mediante la Orden AGM/1530/2021, de 4 de noviembre, se declaró la denominada "Soto del Gállego" en Biscarrués (Huesca) (BOA 19 noviembre), situada en terrenos de titularidad de la Confederación Hidrográfica del Ebro y con una superficie de seis hectáreas y media. El régimen de protección establecido en este caso consiste en someter cualquier actuación o inversión al informe favorable de la dirección general competente; en la obligación de elaborar un plan de gestión y un programa de seguimiento ecológico de la masa; y en fomentar acuerdos de custodia entre el departamento competente en medio ambiente y la CHE para garantizar el uso público compatible con la conservación.

Por su parte, por Orden AGM/1697/2021, de 26 de noviembre, se procedió a la declaración de la arboleda singular de Aragón denominada "La Mosquera de

Oto”, con una extensión aproximada de 3, 5 hectáreas en el municipio oscense de Broto, dada la gran cantidad de ejemplares arbóreos de boj en la zona (BOA 15 diciembre). Además de las medidas de protección ya comentadas en el caso de la arboleda singular anterior, en este supuesto se impuso la obligación de realizar un muestreo anual para detectar la presencia de una especie exótica invasora que defolia gravemente los bojes con objeto de adoptar las medidas necesarias para su erradicación tan pronto como sea posible.

Finalmente, debemos dar cuenta de la modificación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido y su Zona Periférica de Protección llevada a cabo mediante el Decreto 16/2022, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón (BOA 8 febrero), que introduce dos cambios puntuales. El primero, que venía obligado por normativa estatal, consiste en atribuir la competencia para otorgar las autorizaciones excepcionales de sobrevuelo y aterrizaje en el parque nacional, justificadas por motivos de gestión del parque o para el mantenimiento y suministro de los refugios de montaña, a la dirección general competente en materia de Espacios Naturales Protegidos del Gobierno de Aragón, previo informe de la dirección del Parque Nacional, en lugar de a la Dirección del Organismo Autónomo Parques Nacionales como hasta ahora.

En segundo lugar, la otra modificación puntual se refiere al régimen de pernocta de los visitantes en el sector de Ordesa. A la vista de los acuerdos de 29 de mayo de 2020, de la Junta Rectora del Parque Nacional, y de 11 de noviembre de 2020, del Patronato del Parque Nacional, la nueva regulación restringe el régimen de acampada y vivac en el sector de Ordesa a cualquier cota, estableciendo, como excepción un cupo para la Zona de Uso Moderado de Góriz en los casos de aforo completo del refugio. En el resto de sectores del Parque Nacional (Añisclo, Escuaín y Pineta), esta actividad queda restringida a los terrenos por encima de determinadas cotas de altitud.

3.3. Vías pecuarias

En lo relativo a la gestión de las vías pecuarias de la Comunidad en el semestre que analizamos, el Departamento competente en materia de medio ambiente ha llevado a cabo la labor clasificatoria de las vías pecuarias de tres municipios turolenses, base fundamental de las posteriores operaciones de clarificación del

régimen jurídico de dichos itinerarios públicos. Así pues, cabe dar cuenta de las Ordenes AGM/220/2022, AGM/221/2022 y AGM/222/2022, todas ellas de 24 de febrero (BOA 9 marzo), por las que se aprobó, respectivamente, la clasificación de las vías pecuarias existentes en los términos municipales de Cuevas de Almudén, Hinojosa de Jarque y Jarque de la Val.

4. MEDIDAS DE FOMENTO DE CARÁCTER AMBIENTAL

Meramente, a título informativo de la política de fomento en materia medio ambiental seguida por la Administración de la Comunidad Autónoma durante el semestre analizado, se aprobaron las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento de la economía circular mediante actuaciones en materia de prevención y gestión de residuos domésticos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (Orden AGM/9/2022, de 18 de enero, BOA 24 enero); y de las ayudas en materia de gestión forestal sostenible en la Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Orden AGM/167/2022, de 21 de febrero, BOA 3 marzo).

Por su parte, se convocaron las siguientes subvenciones las dirigidas a entidades locales del ámbito pirenaico para impulsar actuaciones relativas a la mejora de la depuración de aguas residuales (Orden AGM/7/2022, de 13 de enero, BOA 20 enero); para la mejora del abastecimiento y reducción de pérdidas de agua en municipios de menos de 20.000 habitantes, financiada por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (*Next Generation* EU) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Orden AGM/10/2022, de 17 de enero, BOA 24 enero); para inversiones en activos físicos en Espacios Naturales Protegidos en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón, 2014 - 2020, para el año 2022 (Orden AGM/150/2022, de 18 de febrero, BOA 28 febrero); para apoyar la nueva participación en regímenes de calidad para el año 2022 (Orden AGM/354/2022, de 10 de marzo, BOA 31 marzo); y para el fomento de la economía circular mediante actuaciones en materia de prevención y gestión de residuos domésticos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (Orden AGM/357/2022, de 24 de marzo, BOA 31 marzo).

Asimismo, por Orden AGM/311/2022, de 14 de marzo, se convocó el Premio Aragón Medio Ambiente, para el año 2022 (BOA 23 marzo), que se encuentra pendiente de resolución.