

# Política ambiental de Aragón

---

OLGA HERRÁIZ SERRANO

## Sumario

	<u>Página</u>
1. Trayectoria y valoración general .....	442
2. Legislación .....	445
2.1. Evaluación de impacto ambiental .....	445
2.2. Actividades clasificadas .....	446
2.3. Calidad de los recursos hídricos. Saneamiento y depuración .....	447
2.4. Calidad atmosférica. Contaminación atmosférica .....	448
2.5. Residuos .....	449
2.6. Actividades extractivas .....	450
2.7. Espacios naturales protegidos .....	450
2.8. Protección de animales y plantas .....	452
2.9. Tutela de recursos forestales y vías pecuarias .....	453
2.10. Adaptación de procedimientos .....	454
2.11. Normas de naturaleza tributaria .....	454
3. Organización .....	455
4. Ejecución .....	459
5. Jurisprudencia ambiental destacada .....	460
6. Problemas .....	462

\* \* \*

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

*Competencias y producción normativa.* Si el artículo 36.2 c) del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), en su versión originaria, sólo confería a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas en materia de protección del medio ambiente al amparo de lo previsto en el artículo 148.1.9ª CE, el actual artículo 37.3 EAAr, fruto de la reforma estatutaria aprobada mediante Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, recoge también competencias de desarrollo de la legislación básica estatal. Sin embargo, pese a representar dicha reforma un punto de inflexión en las facultades de intervención de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente (algunas de ellas, por cierto, con cita individualizada en el Estatuto en relación a claras submaterias del medio ambiente), ello no ha tenido una traducción práctica inmediata sobre la aprobación de normas con rango de ley. La actividad legislativa de las Cortes de Aragón en la materia puede tildarse de escasa, al menos en cuanto a la regulación de los grandes sectores medioambientales se refiere. Así, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, seguimos careciendo de una Ley sobre actividades clasificadas y nos faltan una Ley del ruido, una Ley sobre las técnicas de evaluación de impacto ambiental o una Ley de montes, entre otras disposiciones. Una vez transcurridas más de dos décadas de ejercicio de su autonomía política, el cada vez más reducido margen para la aprobación por las Comunidades Autónomas de leyes en materias en las que no hayan incidido antes mediante norma de ese carácter formal, y en las que no se trate, por tanto, de una mera renovación de su legislación, se amplía, sin embargo, en el ámbito medioambiental, donde el retraso con que el legislador estatal traspone la normativa comunitaria del sector suele agravarse en el escalón de las disposiciones de desarrollo de las Comunidades Autónomas. En el caso de Aragón, ya se ha anticipado que se echa de menos la intervención de las Cortes para la regulación de determinadas submaterias del medio ambiente y que en buena lógica no debiera demorarse mucho una adecuada reacción.

*El Pacto del Agua de 1992 y las amenazas por trasvasar aguas del río Ebro.* Tras el logro de un gran pacto entre las fuerzas políticas aragonesas a comienzos de la década de los noventa sobre la conveniencia de afrontar la realización de determinadas obras hidráulicas para garantizar las necesidades de agua de la población aragonesa (el mencionado pacto sería bautizado como Pacto del Agua), la actividad política aragonesa en materia de medio ambiente en general ha estado dominada por la oposición al pretendido trasvase del Ebro. En particular, desde que se conociera el anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional hasta su aprobación como Ley 10/2001, de 5 de julio, se sucedieron manifestaciones populares, como la que reunió a más de 400.000 personas el 8 de octubre de 2000 en Zaragoza, y el Gobierno de la Comunidad Autónoma formalizó su rechazo en tantas ocasiones como le fue posible. Comenzando por el documento de alegaciones, fechado el 28 de noviembre de 2000, en el que el Gobierno apelaba a razones ambientales y de equilibrio territorial para oponerse al trasvase del Ebro, y pasando por la culminación de varias reformas normativas, entre las que sobresale, sin duda ninguna, la modifica-

ción de la Ley 11/1992, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, para someter preceptivamente a informe previo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón cualquier plan o proyecto con incidencia territorial, promovido por la Administración General del Estado o sus organismos dependientes, aclarándose expresamente que tienen incidencia territorial para la Comunidad en todo caso el Plan Hidrológico Nacional y aquellos Planes Hidrológicos de Cuenca que afecten al territorio aragonés. Todo lo anterior sin olvidar el rechazo que se hizo llegar ante la Comisión Europea (significativa fue la manifestación en Bruselas bautizada como Embajada Azul, que tuvo lugar el 7 de diciembre de 2003), tratando de formar opinión frente a la pretensión del Gobierno nacional de obtener la necesaria financiación comunitaria de las obras del trasvase.

La firme determinación estatal de llevar adelante el PHN sólo pudo ser doblegada tras el varapalo recibido por el Partido Popular en las elecciones generales de 2004, que dieron la victoria al Partido Socialista. En efecto, por el Gobierno de la Comunidad Autónoma fue recibido con gran satisfacción el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se derogaban los trasvases previstos en la Ley del Plan Hidrológico Nacional (una de las primeras medidas del nuevo Gobierno central, que luego se convertiría en Ley 11/2005, de 22 de junio), como muestra el desistimiento de los recursos de inconstitucionalidad que habían presentado el Ejecutivo y las Cortes aragonesas frente a la Ley del Plan en su redacción originaria.

En la actualidad, las autoridades aragonesas siguen con atención la tramitación de algunas propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía (en especial, la formulada por la Comunidad valenciana, que ya ha sido admitida a trámite en las Cortes Generales), dado que, incomprensiblemente, las Comunidades que las auspician han elevado a dicha sede estatutaria el debate por el uso de las aguas de cuencas hidrográficas excedentarias. En medio de sus trabajos de redacción de la proposición de ley de reforma de su Estatuto, los diputados aragoneses ponderan, en el momento de escribir estas líneas, la necesidad de que, en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, pueda figurar una fórmula jurídica que, frente a otras posibles cláusulas estatutarias sobre el reparto del agua en España, «blinde» las aguas del Ebro ante amenazas de futuros trasvases con posterioridad.

Por su parte, para dar cumplimiento al denominado Pacto del Agua de 1992, en el año 2001 se constituyó en las Cortes de Aragón una Comisión Especial de Estudio que pretendía actualizarlo en sus distintas vertientes, «en la búsqueda del máximo consenso social y político», a partir de los principios recogidos en la Directiva 2000/60/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se estableció un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, así como, en la Ley aragonesa 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua. A los trabajos de dicha Comisión, que concluyeron en marzo de 2003, no asistió ningún representante del Grupo Popular en la Cámara aragonesa, lo que da idea de la frustración de ese objetivo inicial que era el restaurar el consenso político entre las fuerzas

aragonesas sobre las obras contenidas en el Pacto del Agua y cuya reclamación ante las autoridades estatales se hace, entre otros foros, en el seno de otra Comisión, ésta a varias bandas, denominada Comisión Mixta de Seguimiento del Pacto del Agua en Aragón. Formada por representantes de los diversos Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón, de la Diputación General, del entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y de las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Júcar, se encuentra presidida por el correspondiente Ministro (hoy Ministra) de Medio Ambiente.

*Comarcalización.* En lo que ya se conoce como segunda descentralización vivida por Aragón tras la que dio origen a la propia Comunidad Autónoma, en primera instancia las Leyes 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización, y 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal, y, después, pero de forma decisiva, la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, han catapultado un proceso de transferencia de competencias hacia unas entidades locales de nueva creación en lo que significa una apuesta decidida de la Comunidad Autónoma aragonesa por una forma diversa de organización territorial. Dada la dispersión de la población por su extenso territorio y el elevado número de municipios existentes (la inmensa mayoría de los cuales no alcanza los 1.000 habitantes), se ha hecho precisa la búsqueda de soluciones a la problemática que, sobre la prestación de servicios a los ciudadanos, plantea la estructura territorial local aragonesa. Una de ellas, precisamente, ha consistido en favorecer la agrupación de esos municipios en entidades comarcales a las que la Comunidad Autónoma, en virtud de la tercera de las Leyes citadas, ha reconocido un amplio ámbito de competencias propias, sólo pendiente en estos momentos de la finalización del correspondiente traspaso de medios materiales, personales y financieros.

Pues bien, por lo que al medio ambiente se refiere, los artículos 16 y 17 de la Ley 23/2001, han operado la transferencia a las comarcas de un importante número de funciones ejecutivas de la Comunidad Autónoma relacionadas con los subsectores de las aguas residuales, los espacios naturales protegidos, las actividades clasificadas, la erosión del suelo, la contaminación atmosférica, la caza, la pesca, los servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos, así como la formación, sensibilización social y participación ciudadana en las cuestiones medioambientales. A su vez, leyes sectoriales posteriores están incrementando el listado de competencias comarcales, pudiendo resaltarse aquí la reciente Ley 10/2005, de vías pecuarias de Aragón, que atribuye a las comarcas la responsabilidad de la gestión de aquellas vías que discurren de forma exclusiva por su territorio. Por tanto, desde la puesta en marcha del proceso comarcalizador (en 2003 se terminaron de constituir 32 de las 33 comarcas proyectadas en un principio, a la espera de hallar la solución organizativa más satisfactoria para Zaragoza y los municipios de su entorno), el balance en Aragón sobre el ejercicio de las funciones de intervención en materia de medio ambiente y sobre el estado de los recursos naturales deberá tener en cuenta la titularidad por las comarcas de un conjunto no despreciable de atribuciones, que a su vez está llamado a condicionar la composición de la

Administración ambiental de la Comunidad Autónoma. Sin ir más lejos, la vigencia de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, por cuanto respecta al ejercicio de las funciones ambientales que en estos momentos tienen atribuidas por el ordenamiento aragonés, puede verse seriamente condicionada en cuanto se haga efectiva la transferencia a las comarcas de las competencias sobre las actividades clasificadas.

*Administración ambiental de la Comunidad Autónoma.* Sin perjuicio de que analicemos más adelante, con un cierto detalle, la evolución de los órganos y organismos que han venido ejerciendo las funciones que la Comunidad Autónoma ostenta sobre el medio ambiente y a los que desde este mismo momento podemos englobar bajo la denominación de Administración ambiental aragonesa, una reflexión general se impone ahora sobre los efectos que ha tenido en ella el ejercicio de la potestad presidencial de creación y supresión de Consejerías. En efecto, tras la eliminación (lógica por otra parte) de la reserva de ley para la creación de Departamentos y la atribución consiguiente de dicha competencia al Presidente de la Comunidad Autónoma, se han levantado ciertas voces que vienen insistiendo acerca de la profunda inestabilidad administrativa que deriva de que el ejercicio de la potestad presidencial no esté sujeto a condición alguna. Sin ir más lejos, a la vista de los constantes vaivenes departamentales que se suceden tras la celebración de elecciones, se ha sugerido por algunos autores la posibilidad de profundizar en líneas tales como la distinción entre el Departamento, como unidad orgánica que agrupa varias Direcciones Generales, y el Consejero, como miembro del Gobierno al que podría corresponder la dirección de uno o varios Departamentos. Ello quizá aseguraría mayor medida la continuidad de las estructuras administrativas al margen de los cambios gubernamentales, cambios éstos que, por lo que respecta a nuestra Comunidad Autónoma, se han traducido en el itinerar concreto de las funciones medioambientales desde la Consejería competente en materia de agricultura hasta una Consejería específica, sin olvidar tampoco, como se comentará, el vaciamiento reciente de esta última, pero sin su supresión formal, en favor de un organismo público.

## 2. LEGISLACIÓN

### 2.1. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Encontrándose en estos momentos en fase de tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de Protección Ambiental de Aragón que, como desarrollo directo del Derecho comunitario europeo y de la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, está llamada a regular la evaluación de impacto ambiental de planes y programas, de proyectos y la autorización ambiental integrada, la normativa autonómica vigente es trasunto directo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, que ha sido modificado en varias ocasiones hasta la fecha y objeto de

desarrollo por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre. Sobre este particular, las sucesivas disposiciones que fue aprobando la Comunidad Autónoma (Decretos 192/1988, de 20 de diciembre, 118/1989, de 19 de septiembre, y 148/1990, de 9 de noviembre) no tenían más finalidad que redistribuir las competencias meramente ejecutivas de que disponía entre los órganos de la Administración ambiental hasta que aquélla tomó cuerpo principal en el Departamento de Medio Ambiente, al que lógicamente se atribuyó la competencia para efectuar, por parte de la Comunidad Autónoma, la evaluación de impacto ambiental (Decretos 45/1994, de 4 de marzo, y 312/2002, de 8 de octubre), luego radicada en el Instituto de Gestión Ambiental de Aragón (Ley 23/2003, de 23 de diciembre). El mencionado Decreto 45/1994 sigue regulando el procedimiento aplicable para efectuar las declaraciones de impacto ambiental cuando se trate de proyectos públicos o privados sujetos a la misma y cuya realización o autorización corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

## 2.2. ACTIVIDADES CLASIFICADAS

Tras el temprano traspaso por el Estado de los servicios correspondientes a las actividades clasificadas (Real Decreto 298/1979, de 26 de enero), la Comunidad Autónoma de Aragón aprobó el Decreto 109/1986, de 14 de noviembre, que es todavía hoy la norma que regula los aspectos documentales y procedimentales básicos en torno a la concesión de licencias de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en el marco que representa la legislación preconstitucional del Estado (Decreto 2414/1961), sin perjuicio de que el citado Decreto aragonés deba complementarse con lo establecido por la Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de la Comunidad Autónoma, para ordenar temporalmente la concesión de las licencias de actividad clasificada y obras, y por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, para deslindar la de actividad de otras licencias municipales.

Precisamente, en el momento de redactar estas líneas, se encuentra en fase de tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma, que en línea de continuidad de la legislación básica del Estado recogida en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, entre otras cosas está llamada a articular, en el ámbito aragonés, la exigencia de licencia de actividad cuando se requiera, además, de autorización ambiental integrada. Como no podía ser de otro modo al tener que respetar la citada normativa estatal, la solución proyectada declara que el procedimiento de autorización ambiental integrada sustituirá, en su caso, al de la licencia de actividad clasificada, salvo en lo referente a la resolución definitiva del Alcalde, quien, no obstante, se verá vinculado por la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras que hubieran sido decretadas en la tramitación del procedimiento.

### **2.3. CALIDAD DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN**

La principal norma aprobada por la Comunidad Autónoma en esta materia, la Ley de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón (Ley 6/2001, de 17 de mayo), regula el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas y obras hidráulicas, primando más el aumento de la calidad del recurso frente a las políticas tradicionales preocupadas fundamentalmente por el incremento de la cantidad disponible. Continúa de ese modo la política iniciada por la Ley de representación de la Comunidad Autónoma en los organismos de cuenca (Ley 1/1996, de 24 de abril) y por la Ley de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (Ley 9/1997, de 7 de noviembre), disposiciones ambas a las que integra, derogándolas. Por otra parte, la Ley de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón deslinda las competencias de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales, estableciendo un sistema propio de organización y de planificación.

Por lo que respecta a la organización específica para el ejercicio de sus competencias por la Comunidad Autónoma, la Ley crea el Instituto Aragonés del Agua como entidad de derecho público adscrita al Departamento de Medio Ambiente, lo que motivó la supresión de la Dirección General de Agua de la Consejería en los términos que se desarrollarán en el apartado correspondiente de este trabajo. En segundo lugar, la Ley 6/2001 establece un sistema propio de planificación en cascada sobre abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales. El vértice de dicha pirámide, el Plan aragonés de Saneamiento y Depuración, fue aprobado mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón de 5 de junio de 2001 y planteaba la estrategia de depurar antes de finales de 2005 las aguas residuales de todos los núcleos de más de 1.000 habitantes equivalentes, lo que significaba perseguir un objetivo más ambicioso que el marcado por la Directiva 91/271/CEE, de tratamiento de aguas residuales urbanas. A la vista, sin embargo, de que, a punto de expirar el término indicado, aún quedaban unos ciento setenta núcleos de población de más de 1.000 habitantes equivalentes pendientes de que se construyera su depuradora o se ejecutaran colectores de unión a depuradoras de otros núcleos, por Acuerdo de 23 de marzo de 2004 el Gobierno de Aragón aprobó un Plan Especial de Depuración de Aguas Residuales como instrumento complementario. Con carácter previo, se había aprobado también el Reglamento de los vertidos de las aguas residuales a las redes municipales de alcantarillado (Decreto 38/2004, de 24 de febrero) con el que garantizar la adecuada protección de otra parte de las instalaciones dedicadas a la actividad de saneamiento.

Finalmente, entre los aspectos reseñables de la Ley aragonesa de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua, mencionaremos el hecho de que da nueva regulación (tras la proporcionada por la Ley 9/1997) al canon de saneamiento, primer impuesto propio y medioambiental de la Comunidad Autónoma, que se establece para afrontar los gastos de explotación, conservación y mantenimiento de las instalaciones de saneamiento y depuración de las aguas residuales.

No obstante, y todavía dentro de la intervención normativa que refleja la preocupación por la calidad de los recursos hídricos, nos restan por citar un par de normas de carácter reglamentario. De un lado, el Decreto 77/1977, de 27 de mayo, que, al aprobar el Código de Buenas Prácticas Agrarias, aplicó las exigencias comunitarias de protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos en la agricultura.

En segundo término y ya en el ámbito ganadero, la preocupación por los niveles de contaminación que se estaban trasladando a las aguas superficiales y subterráneas del entorno de los emplazamientos de estas actividades justificó que se hiciera uso de la posibilidad excepcional, contemplada en la disposición transitoria tercera de la Ley 11/1992, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, por la que se permitía aprobar Directrices Parciales con carácter previo a que estuvieran aprobadas las Directrices Generales siempre que concurrieran razones de urgencia y causas de interés público debidamente justificadas. Así, las Directrices Parciales Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas (Decreto 200/1997, de 9 de diciembre) iniciarían la concienciación del sector acerca de la importancia de preservar un medio ambiente adecuado, al imponer normas y distancias a las poblaciones para el emplazamiento de estas actividades, establecer pautas higiénico-sanitarias y señalar condiciones sobre el destino de las aguas residuales y purines que generan, la eliminación de cadáveres, la desinfección, la desodorización y otras. El mencionado Decreto desplazó también, en el ámbito autonómico, el régimen de distancias mínimas entre explotaciones avícolas establecido en el Decreto 2602/1968, de 17 de octubre, y las normas de ordenación sanitaria y zootécnica que contenía la Orden de 20 de marzo de 1969. Pero, sobre todo, dichas Directrices Parciales Sectoriales han sido objeto de fuerte controversia por instrumentar la decisión política de permitir la regularización, en amplios plazos, de un gran número de explotaciones ganaderas que, en muchos casos, no sólo carecían de la pertinente licencia de actividad, sino que no cumplían los requisitos necesarios para llegar a obtenerla, mediante el expediente de su declaración como explotaciones administrativamente en precario. Sin lugar a dudas, como reconoce el preámbulo de la norma en cuestión, la gran dinamicidad y el peso desde el punto de vista económico del subsector ganadero en Aragón parecen haber avalado una decisión política que, aunque discutible desde el punto de vista de la estricta legalidad e incluso de su eficacia a largo plazo, se ha pretendido adaptada a la realidad social de estas explotaciones.

#### **2.4. CALIDAD ATMOSFÉRICA. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA**

En desarrollo de la normativa básica del Estado sobre protección atmosférica que encontramos en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, en sus disposiciones de desarrollo (Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y Orden de 18 de octubre de 1976), así como en la Ley, ya citada *supra*, de prevención y control integrados de la contaminación, la Comunidad Autónoma de Aragón reguló el contenido de los informes que han de realizar los organismos de control sobre contaminación atmosférica

mediante el Decreto 25/1999, de 23 de marzo. Con posterioridad y al objeto de cumplir los plazos estipulados en el Real Decreto-ley 5/2004, de 27 de agosto (luego convertido en Ley 1/2005, de 9 de marzo), por el que se reguló el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en primera instancia la Orden del Departamento de Medio Ambiente de 31 de agosto de 2004, y, más tarde, la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, distribuyeron las funciones a desarrollar sobre el control de las emisiones atmosféricas entre la propia Consejería y el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

## **2.5. RESIDUOS**

En el marco que representan en este caso las Leyes estatales 11/1997, de 14 de abril, de envases y residuos de envases, y 10/1998, de 21 de abril, de residuos, Aragón ha aprobado normativa concerniente a los residuos urbanos, a los residuos no peligrosos y a los residuos peligrosos. Asimismo, con carácter previo, había regulado la gestión autonómica de los residuos sanitarios y de los denominados residuos especiales.

Efectivamente, por lo que a los recursos sanitarios se refiere, el Decreto 29/1995, de 21 de febrero (modificado en virtud del Decreto 52/1998, de 24 de febrero), puso en marcha las especialidades que requiere la gestión de ese tipo de residuos en la medida en que suponen un riesgo tanto para la salud pública como para el medio ambiente. Sobre la base de diferenciar las operaciones de gestión que se desarrollan en el interior de los centros sanitarios de aquellas otras de transporte y eliminación que, por definición, habrán de tener lugar en el exterior de los mismos, el mencionado Decreto se encargó de distribuir responsabilidades y obligaciones entre los productores y gestores de los residuos por un lado, así como entre los distintos órganos de la Administración autonómica y las entidades locales por otro.

En cuanto a los denominados residuos especiales, la Comunidad Autónoma puso en marcha un Plan de Gestión de los mismos en el cuatrienio 1995-1998, encargando su supervisión a una Comisión compuesta (Decreto 182/1984, de 8 de agosto) por representantes autonómicos, estatales, locales y sociales. Un Plan semejante, pero para la gestión de los residuos urbanos, entonces llamados sólidos urbanos, se aprobó mediante el Decreto 72/1998 y tuvo vigencia hasta el año 2003. A ellos habrían de seguir un Plan de Residuos Industriales de la Comunidad Autónoma (2001-2004), un Plan de Residuos Peligrosos (2001-2004), un Plan de Residuos Ganaderos (2003-2007) y el denominado Plan de Residuos de Construcción y Demolición, que se hallaba vigente hasta 2011. Pues bien, tratando de superar las insuficiencias demostradas por todos esos planes (incluso por los que se encontraban en vigor) al no ser capaces de reducir la cantidad de residuos generados tanto de origen urbano como industrial, y con objeto de procurar una gestión integral en esta materia, el Gobierno de Aragón, mediante Acuerdo de 11 de enero

de 2005, aprobó el Plan de Gestión Integral de Residuos de la Comunidad Autónoma (GIRA) para el cuatrienio 2005-2008. El mencionado Plan deja sin efectos todos los Planes anteriores y declara la utilidad pública de todas las obras de establecimiento o ampliación de las instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos que deriven de su aplicación.

El GIRA ha tenido en cuenta las exigencias establecidas por el Decreto aragonés que regula la autorización y registro para las operaciones de valorización o eliminación de residuos no peligrosos, y crean los registros para otras actividades de gestión distintas de las anteriores, y para el transporte de residuos peligrosos (Decreto 49/2000, de 29 de febrero). A su vez, el GIRA presta especial atención a la generación y tratamiento de los residuos peligrosos en nuestra Comunidad Autónoma debido a su trascendencia y a su potencial contaminador, estableciendo la necesidad de acometer acciones urgentes por parte de la Administración Ambiental a los efectos de mejorar el actual sistema de gestión de aquéllos, que se considera insuficiente. Por todo ello, se ha aprobado también recientemente el Reglamento encargado de regular la producción, posesión y gestión de residuos peligrosos y el régimen jurídico del servicio público de eliminación de este tipo de residuos en la Comunidad Autónoma, que parte de la base de la declaración de la titularidad autonómica del servicio que contiene el artículo 36 de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

## **2.6. ACTIVIDADES EXTRACTIVAS**

El Decreto 98/1994, de 26 de abril, sobre normas de protección del medio ambiente de aplicación a las actividades extractivas en la Comunidad Autónoma de Aragón, regula la obligación de elaborar un plan de restauración por parte de los titulares de explotaciones mineras, detallando su contenido y tramitación de conformidad con los planteamientos de la legislación estatal (Reales Decretos 2994/1982, de 15 de octubre, y 1116/1984, de 9 de mayo). Además, deslinda las intervenciones que corresponden a los Departamentos de Medio Ambiente e Industria, habiendo sido desarrollado por Orden del Departamento de Medio Ambiente de 18 de mayo de 1994.

## **2.7. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

En el sector de los espacios naturales protegidos, se aprecia a la perfección el tránsito desde la titularidad de meras competencias ejecutivas por la Comunidad Autónoma a la asunción de la función de desarrollo de las bases del Estado. Así, si en un principio sólo podemos encontrar leyes declarativas de espacios naturales singulares, posteriormente se aprobó una ley general reguladora de todos ellos, que es desarrollo directo de la estatal 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Ejemplificativas de la primera etapa a la que nos referimos pueden ser las siguientes disposiciones aragonesas: en primer lugar, la Ley 5/1991, de 8 de abril, por la que se declararon Reserva Natural los

Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y el Burgo de Ebro. Por su parte, la Ley 1/1992, de 17 de febrero, tuvo por objeto el establecimiento de una serie de medidas para la ordenación integral del Somontano del Moncayo con la finalidad de potenciar su desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de sus habitantes, y en línea de continuidad de aquélla, el Decreto 15/1993, de 9 de marzo, aprobó el necesario Programa de Ordenación Integral, entre cuyos objetivos figuraba la defensa y protección del medio físico de ese ámbito territorial, con especial atención al área de su Parque Natural, a la recuperación de la vegetación autóctona y a la utilización racional del suelo. En tercer término, puede citarse la Ley 3/1994, de 23 de junio, de creación del Parque Posets-Maladeta, que establecía la figura que, de conformidad con los planteamientos de la Ley básica 4/1989, de 27 de marzo, habría de salvaguardar los valores naturales de los dos grandes núcleos montañosos del Pirineo aragonés, una vez que los glaciares pirenaicos habían sido protegidos mediante su declaración como Monumentos Naturales por la Ley 2/1990, de 21 de marzo.

Pero, sin duda ninguna, la regulación del régimen especial de protección de todos esos Espacios Naturales Protegidos y de las denominadas Áreas Naturales Singulares sólo pudo venir de la mano de las mayores competencias conferidas a la Comunidad Autónoma tras la primera de sus reformas estatutarias y se concretó mediante la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (LENPA). Bajo la denominación de Espacios Naturales Protegidos, la Ley incluye las categorías de los Parques (tanto Nacionales como Naturales), las Reservas, Monumentos y Paisajes, de conformidad con la legislación básica estatal. En el tipo de las Áreas Naturales Singulares, quedaron incluidas las zonas que no necesitan, en principio, el mismo nivel de protección que los espacios. Además, la LENPA, haciendo uso de las posibilidades instrumentadas por la Ley del Estado 4/1989, permite que se creen Zonas Periféricas de Protección con el fin de evitar los impactos de influencia negativa en esos espacios y las Áreas de Influencia Socioeconómica para contribuir al desarrollo de las poblaciones asentadas en ellos o en su periferia.

Bien puede afirmarse que la Comunidad Autónoma, en ejercicio preferente de sus competencias sobre otra materia distinta del medio ambiente, como es el patrimonio cultural, ha complementado la legislación específica de los espacios naturales antes mencionada. Y es que no sólo la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales, al introducir dicha figura para proteger elementos relevantes del patrimonio cultural en los que también confluyan connotaciones paisajísticas, aunaba objetivos y técnicas tanto de la legislación de espacios naturales protegidos como de la de ordenación territorial, sino que la postrera y más general Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, al establecer el régimen de protección de los bienes que lo integran, ha regulado el de algunos elementos naturales en los que concurren intereses históricos o etnográficos como es el caso de los Jardines Históricos y otros lugares.

## 2.8. PROTECCIÓN DE ANIMALES Y PLANTAS

Por lo que al ejercicio de la caza y pesca se refiere, la Comunidad Autónoma cuenta con sendas Leyes reguladoras de dichas actividades deportivas que tanto impacto tienen sobre la flora y fauna presente en el territorio. La inicial Ley de Caza de Aragón (12/1992, de 10 de diciembre), aunque modificada muy tempranamente (por Ley 10/1994, de 31 de octubre) para ajustar en mayor medida el régimen sancionador al principio de proporcionalidad, sirvió en su momento para desplazar la legislación estatal sobre caza en la Comunidad Autónoma de Aragón. Atendiendo en general a lo dispuesto en la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, aquella disposición aragonesa perseguía compatibilizar el ejercicio de una práctica deportiva con el respeto a normas de la naturaleza y con la supervivencia de la fauna silvestre y sus hábitats. Pues bien, en una clara demostración de las tensiones que rodean la práctica de la actividad cinegética, apenas diez años después de que se aprobara la primera Ley general en la materia, habría de ser derogada por la Ley 5/2002, de 4 de abril, que se encuentra actualmente vigente. Tras la generalización del instrumento denominado «Plan Técnico de Caza», que contiene determinaciones para la gestión cinegética de un terreno y cuya ausencia impide la realización de esas actividades en las zonas incluidas en su ámbito de aplicación, la Ley vigente incorporó los llamados planes comarcales de caza, para la ordenación cinegética de ámbitos territoriales supramunicipales, pero geográfica y ecológicamente homogéneos, y reguló, también por primera vez, la figura de los vedados de caza, cuya finalidad principal consiste en la recuperación de poblaciones cinegéticas y, de manera excepcional, la protección de fauna catalogada como amenazada. Con idéntica finalidad protectora encontramos los refugios de fauna silvestre declarados mediante Decreto, entre los que sobresalen los de la Lomaza de Belchite, Laguna de Gallo-canta y Laguna de Sariñena (respectivamente, Decretos 68, 69 y 70 del año 1995, todos ellos de 4 de abril).

Instrumento capital para la adopción de medidas de salvaguarda de especies en peligro de desaparición es el Catálogo Regional de Especies Amenazadas, que fue aprobado por Decreto 49/1995, de 28 de marzo. Varios años antes, en relación al bucardo o cabra pirenaica primero y al quebrantahuesos después, se habían aprobado sendos Planes de Recuperación (Decreto 97/1993, de 18 de agosto, y 184/1994, de 31 de agosto), con el fundamento de que estos animales había sido incluidos en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. La regulación general en la Comunidad Autónoma, por medio de una Ley de Protección Animal, habría de esperar casi diez años. En efecto, mediante Ley 11/2003, de 19 de marzo, se ha pretendido asegurar la defensa de los animales conforme a los principios del Derecho comunitario y a tal fin se han establecido garantías que se distinguen para tres grupos de animales, según sean domésticos, animales para la experimentación u otros fines científicos o bien se trate de animales de la fauna silvestre que se hallen en cautividad. En relación con todos ellos, se fijan obligaciones para sus poseedores, propietarios, cuidadores y criadores.

Finalmente, una mención específica en cuanto a la protección de los animales y plantas merece la normativa encargada de regular el ejercicio de la pesca en aguas de la Comunidad Autónoma (Ley 2/1999, de 24 de febrero). La citada disposición reglamenta, además, el cultivo de especies acuáticas de fauna y flora y la protección de los ecosistemas que albergan dichas actividades. Con ello se desplazaba la vigencia de la Ley de Pesca Fluvial de 1942 y su Reglamento, que hasta entonces se había venido aplicando en Aragón con carácter supletorio.

## **2.9. TUTELA DE RECURSOS FORESTALES Y VÍAS PECUARIAS**

Muestra de la ineficacia administrativa que aquejaba a la Comunidad Autónoma debido al ambiente de fuerte crispación política tras la moción de censura de 1993, son los cuatro Decretos que fueron precisos para condicionar, formal y materialmente, el mandato de redactar un plan de medidas contra los incendios forestales en Aragón. Así, los Decretos 4, 168, 178 y 189 del año 1994 se convirtieron en la antesala del Plan Especial de protección civil de emergencias por incendios forestales, que fue aprobado en 1995 (Decreto 226/1995, de 17 de agosto) y que, año tras año, se ve complementado por las Órdenes del Departamento de Medio Ambiente que concretan las medidas de prevención y lucha contra los incendios para cada campaña. En el año 2001, se dictó, además, una disposición relativa a los turnos de guardia del personal que participa en las tareas de prevención y extinción de aquéllos (se trata del Decreto 65/2001, de 27 de marzo).

Por lo que respecta a la protección de las vías pecuarias que atraviesan el territorio aragonés, algo más de diez años ha tardado la Comunidad Autónoma de Aragón en desarrollar la Ley básica estatal 3/1995, lo que le ha permitido ya no sólo poder internalizar el proceso comarcalizador puesto en marcha en los últimos años, sino tomar también en consideración la experiencia reguladora de otras Comunidades. Buena muestra de todo ello es, de una parte, la distinción, por su itinerario, entre vías pecuarias comarcales y supracomarcales a los efectos de atribuir su administración y gestión, ya a la comarca respectiva, ya a la Comunidad Autónoma, así como, por otro lado, la posibilidad, de declarar Vías Pecuarias de Especial Interés. Entre estas últimas, destaca la declaración de Especial Interés Natural de aquellas vías o tramos de ellas que atraviesen o colinden con montes demaniales, espacios naturales protegidos o áreas naturales singulares y, en su caso, de aquellas otras que resulten de especial valor en orden a la conservación de la naturaleza y, en particular, las que puedan servir para conectar entre sí los espacios naturales protegidos de la Comunidad Autónoma de Aragón, previo informe del Departamento competente en medio ambiente. Sea como fuere, la principal consecuencia jurídica de la declaración de Especial Interés Natural o Cultural-Recreativo o Turístico es el fortalecimiento de su destino al uso público puesto que las Vías Pecuarias de Especial Interés no podrán desafectarse salvo en aquellos casos en que, previo acuerdo del Gobierno de Aragón, se declare la actuación de interés general y quede de manifiesto la prevalencia del fin aducido.

## 2.10. ADAPTACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

El Decreto 125/1994, de 7 de junio, adecuó los procedimientos tramitados por el Departamento de Medio Ambiente a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estableciendo la lista de procedimientos en los que el silencio tenía valor negativo y aquéllos en los que el silencio debía entenderse como positivo. Tres leyes aragonesas han pretendido posteriormente derogar aquel Decreto: las Leyes 8/2001, de 23 de diciembre; 23/2003, de 23 de diciembre, y 8/2004, de 20 de diciembre, estas dos últimas, respectivamente, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y de modificación de su Ley reguladora. Repárese bien en la técnica legislativa empleada en esas ocasiones pues, con ocasión de la creación del citado Instituto para sustraerle al Departamento de Medio Ambiente la competencia de la tramitación de un sinfín de procedimientos administrativos, se aprovechó para modificar en su caso el plazo de resolución y el sentido del silencio atribuido a los mismos. Ambas leyes tienen, no obstante, la virtualidad de recopilar los procedimientos relacionados con el medio ambiente aunque algunas leyes posteriores (como la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de la Comunidad Autónoma) han incidido ya sobre la regulación del silencio administrativo allí establecida.

## 2.11. NORMAS DE NATURALEZA TRIBUTARIA

Bien recientemente, la Comunidad Autónoma ha establecido otros tres impuestos ambientales que vienen a añadirse al canon de saneamiento que regula la Ley aragonesa de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua y cuya recaudación se dirige a financiar la construcción, mantenimiento y explotación de obras de saneamiento y depuración de aguas residuales. En efecto, la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, ha creado tres impuestos medioambientales o ecológicos que, como la propia norma indica, pretenden gravar el daño medioambiental que originan determinadas actividades en los recursos naturales y territoriales de la Comunidad para conseguir estimular su cesación o disminución. Así, en el primero de los impuestos creados, el denominado impuesto sobre el daño medioambiental causado por las instalaciones de transporte por cable, se grava el daño medioambiental que causan éstas, ya sea en su modalidad de transporte de personas en las instalaciones de funiculares, teleféricos y remontapendientes de las estaciones de esquí (que pueden ser telecabinas, telesillas y telesquí), ya se trate del transporte de mercancías o materiales en las instalaciones de remonte utilizadas en el medio forestal. Para el cálculo del daño medioambiental, se ha utilizado una unidad contaminante de medida que se dice acorde y coherente con ese perjuicio, como es el número y la longitud de las instalaciones de transporte por cable, incrementada por unos coeficientes en el caso de las pistas de esquí en atención al uso turístico y deportivo de las mismas que agravaría el efecto degradante.

El segundo impuesto medioambiental de nuevo cuño es el impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes a la atmósfera y tiene por objeto gravar la concreta capacidad económica que se manifiesta en la realización de determinadas actividades que producen graves situaciones de contaminación atmosférica, como consecuencia de su incidencia negativa en el medio natural, humano, animal y vegetal de la Comunidad Autónoma. La base imponible de dicho impuesto se constituye por la suma de las cantidades emitidas sistemáticamente a la atmósfera de cada una de las sustancias contaminantes y por cada foco emisor durante todo el período impositivo. Por ello, la base imponible tiene en cuenta magnitudes ecológicas y, concretamente, unidades de contaminación, de modo que la reducción del daño medioambiental por el sujeto pasivo redundará en una disminución de su carga tributaria.

Finalmente, se ha creado el impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta para gravar el perjuicio que produce la actividad y el tráfico comercial desarrollado en aquellos establecimientos, que, por contar con grandes áreas de venta al público, ejercen una especial atracción al consumo y provocan un desplazamiento masivo de vehículos particulares, con la negativa incidencia que ello tiene para el medio ambiente y la ordenación del territorio. Para ello, la Ley considera grandes áreas de venta aquellas que superan los 500 m<sup>2</sup>, definición en la que entran establecimientos de muy diverso tipo y consideración, pero cuya sujeción al gravamen se modula no sólo mediante el establecimiento de un mínimo exento, sino también en atención a las superficies dedicadas a aparcamiento y a otros usos. En los tres tributos citados, son sujetos pasivos los titulares de la instalación o actividad contaminante completándose su regulación con la previsión de supuestos de no sujeción o de exención del impuesto de que se trate.

### **3. ORGANIZACIÓN**

En Aragón, fue el Presidente del Gobierno investido tras el triunfo, el 15 de septiembre de 1993, de la moción de censura contra la coalición de gobierno PAR-PP, que presentó el PSOE y que contó con el apoyo de CAA-IU, así como de un diputado tráfuga del PP, el primero en crear un Departamento exclusivo de Medio Ambiente en la Administración de la Comunidad Autónoma. Tal decisión se formalizó de manera inminente mediante Decreto de 17 de septiembre de 1993, de la Presidencia de la Diputación General de Aragón, por el que se modificaba la organización en Departamentos de la Administración autonómica y tuvo su solución de continuidad en sendos Decretos 114/1993, de 29 de septiembre, y 166/1993, de 19 de octubre, que desarrollaron la estructura orgánica de aquélla en general y del recién creado Departamento de Medio Ambiente en particular. La creación del mismo implicó, en consecuencia, la supresión, por absorción de sus funciones, del IAMA o Instituto Aragonés de Medio Ambiente (el D. 119/1993, de 29 de septiembre, derogó el anterior D. 128/1989, de 17 de octubre), que, había venido desempeñando sus cometidos en la materia desde 1989 como servicio administrativo bajo la dependencia directa de la Presidencia de la DGA. En los albores

de la década de los noventa, en el Ecuador de la II Legislatura, semejante adscripción orgánica se había justificado en el intento de fortalecer la posición del Presidente del entonces Gobierno minoritario PAR-PP dentro de la estructura de la propia Diputación General, pero las cosas habían cambiado mucho en los cinco años transcurridos y, al menos tres razones principales abocaban a introducir un cambio de tendencia. Y es que no sólo la posición de la presidencia se hallaba ya suficientemente robustecida, sino que la tendencia en las Comunidades Autónomas comenzaba a ser la creación de Departamentos específicos para la ejecución de las competencias medioambientales una vez ensayada, por pretendida mimesis del modelo norteamericano, pero sin demasiado éxito, la fórmula de las Agencias en Andalucía (1984), Murcia (1986) y Madrid (1988). En tercer término, la necesidad de un aparato organizativo completo y diferenciado se hizo mayor para las Comunidades Autónomas que, como Aragón, accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, cuando la Ley Orgánica 9/1992, de transferencias, les atribuyó competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «normas adicionales de protección del medio ambiente» porque incrementaba notablemente, aun a la espera de los oportunos trasposos de medios por el Estado, el ámbito funcional de la Comunidad Autónoma.

En 1993, el nuevo Departamento de Medio Ambiente recibió, además de los medios personales y materiales correspondientes al IAMA, los que con anterioridad correspondían a la Dirección General de Restauración del Territorio (Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes), a las Secciones de Conservación de Fauna y Flora, Ecosistemas Naturales y Evaluación de Impactos contra el Medio Natural (Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes) y al Departamento de Industria, Comercio y Turismo en materia de restauración de espacios afectados por actividades extractivas mineras, como se encargó de clarificar el Decreto 217/1993, de 7 de diciembre.

En los dos años en que habría de subsistir, inicialmente, una Consejería de Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma como órgano administrativo encargado de ejecutar los distintos aspectos de la política ambiental, fueron tres las principales áreas de responsabilidad que adquirieron rango de Direcciones Generales, la de Calidad Ambiental, de Medio Ambiente Industrial y de Medio Natural. La competencia sobre montes, en cambio, permaneció residenciada (a través de un Servicio específico integrado en la Dirección General de Estructuras Agrarias) en el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, cuya estructura orgánica se encargó de actualizar el Decreto 185/1993, de 3 de noviembre. Por su parte, la Ley 4/1994, de 28 de junio, adscribió los órganos rectores de los espacios naturales protegidos de Aragón al Departamento de Medio Ambiente, adaptando así las diversas Leyes de declaración de espacios a la existencia de una Consejería específica en la materia y superando la técnica a la que se había venido acudiendo, durante el año transcurrido desde su creación hasta la aprobación de la Ley citada, de la delegación de facultades en el Consejero de Medio Ambiente por parte de los Consejeros de Agricultura (Orden de 10 febrero 1994) y de Ordenación Territorial

(Orden de 9 mayo 1994). Una prolongación de las necesarias adaptaciones a la existencia de un nuevo Departamento con competencias generales sobre el medio ambiente se instrumentaría en este caso por medio de la Ley 5/1994, de 30 de junio, y consistió en la adscripción al mismo, en lugar de a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, del Consejo de Protección de la Naturaleza, cuya creación, fruto del éxito parlamentario de una iniciativa legislativa popular (Ley 2/1992, de 13 de marzo), había constituido dos años atrás todo un acontecimiento.

También a mediados de la III Legislatura, mediante el Decreto 216/1993, de 7 de diciembre, se actualizó y perfeccionó el régimen del Consejo y de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, que, como órganos colegiados de la Administración autonómica con ámbito de actuación en toda la Comunidad o en las provincias, se habían creado por Decreto 135/1991, de 1 de agosto, y se les encomendaron funciones, en un principio, de coordinación intersectorial en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y patrimonio cultural. Sin embargo, por lo que a este último ámbito de actividad se refiere, el Decreto 22/1994, de 2 de febrero, vino a sustraer de las Comisiones de Ordenación del Territorio las funciones sobre patrimonio cultural, confirmando la vigencia de las Comisiones de Patrimonio Cultural. Pese a todo, las citadas Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio han sido ponderadas como una notable experiencia aragonesa (singular en el ámbito autonómico comparado) de coordinación interprofesional, interorgánica e interadministrativa, que, por cuanto a sus competencias ambientales se refiere, intervienen en relación con las actividades clasificadas (en este caso, a la espera de que se hagan efectivas las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma a las comarcas), la protección del medio ambiente atmosférico y los residuos sólidos urbanos.

Así las cosas, la celebración de elecciones autonómicas en el año 1995 habría de introducir un vuelco en el Ejecutivo aragonés y propiciar, tras el fuerte castigo que el electorado infligió al PSOE, la constitución de un nuevo Gobierno de coalición entre el PP y el PAR, esta vez teniendo al primero como partido mayoritario. Por lo que a la Administración ambiental se refiere, la sorpresa fue ver que, en la nueva estructura organizativa de la Comunidad Autónoma, quedaba suprimido el Departamento de Medio Ambiente, máxime cuando, a nivel nacional, el PP venía propugnando la creación de un Ministerio de Medio Ambiente, propósito éste que materializaría en efecto un año después, al acceder al Gobierno de la Nación. En Aragón, en cambio, se volvieron a agrupar en una sola estructura departamental las responsabilidades sobre las áreas de Agricultura y Medio Ambiente hasta que un nuevo cambio en la coalición gobernante, como consecuencia de las elecciones de 1999, habría de significar la recuperación de una Consejería específica de Medio Ambiente que, después, se ha mantenido hasta nuestros días.

En efecto, desde esa fecha no se han producido más cambios que los meros de reorganización interna de las Direcciones y Servicios como consecuencia de la creación de organismos públicos adscritos al Departamento. Así, la Dirección General del Agua, que, junto con la Secretaría General Técnica, la Dirección General

de Calidad, Evaluación, Planificación y Educación Ambiental y la Dirección General del Medio Natural, formaba parte de los órganos directivos en la estructura inicial aprobada por Decreto 50/2000, de 14 de marzo, quedó suprimida tras la creación del Instituto Aragonés del Agua como entidad de derecho público (Ley 6/2001, de 17 de mayo). En la misma línea, se hizo preciso modificar la estructura orgánica para redefinir las funciones y renombrar como Dirección General de Calidad Ambiental a la primera de las Direcciones Generales antes citadas debido a la creación de otra entidad de derecho público, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, en el que se desconcentraron la tramitación y resolución de diversos procedimientos administrativos en la materia.

Precisamente, en el contexto de estabilidad política que ha representado, en la sexta legislatura, la repetición de la coalición de gobierno PSOE-PAR, produjo gran sorpresa en todos los ámbitos la creación, a finales del año 2003, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental o INAGA (Ley 23/2003, de 23 de diciembre). La doctrina ha subrayado la paradoja que representa que el mismo Gobierno de coalición que ha venido manteniendo, ininterrumpidamente desde 1999, el Departamento de Medio Ambiente haya sentado las bases para su desmantelamiento, con la creación de dicha entidad de derecho público, pese a la oposición de PP y CHA. Sobre todo, se ha llamado la atención de que la citada operación tenga lugar cuando ya se encuentra en desuso la opción de constituir una entidad con personalidad jurídica propia para la ejecución de la política ambiental, imitando el modelo de la prestigiosa Agencia de Protección Ambiental estadounidense, al haberse demostrado que dicha Agencia resulta más fácilmente identificable con nuestras estructuras ministeriales o departamentales que con cualquiera de los organismos públicos de ellos dependientes. Sea como fuere, no se comprende bien el por qué de la duplicación en Aragón de organizaciones con competencias generales sobre medioambiente desde 2003, pues en lo que parecía existir un gran consenso en la doctrina jurídica era en la necesidad de optar por un modelo organizativo basado en la atribución de tales competencias medioambientales a un Departamento específico o a un organismo autónomo o a una entidad de derecho público, pero nunca en mantener simultáneamente dos estructuras con competencias generales.

La última reestructuración interna del Departamento de Medio Ambiente ha sido recibida con mayor satisfacción en general que la anterior habida cuenta de que trae causa de la STC 109/2004, de 4 de noviembre, que amplía la esfera competencial de la Comunidad Autónoma al declarar inconstitucional el sistema de gestión conjunta de los Parques Nacionales y, por tanto, el de gestión conjunta entre la Administración General del Estado y la Administración aragonesa del Parque Nacional de Ordesa. Por Decreto 145/2005, de 26 de julio, se procedió entonces a crear un nuevo servicio en la Dirección General del Medio Natural, con el fin de adaptar su organización a las nuevas funciones que asume la Comunidad Autónoma como consecuencia de dicho pronunciamiento, y a modificar las funciones de la Dirección General de Calidad Ambiental con el fin de atribuirle las derivadas de los objetivos establecidos en el Protocolo de Kyoto.

Por otra parte, el Departamento cuenta hoy por hoy, además de esas dos entidades de derecho público adscritas, con la empresa de la Comunidad Autónoma Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, SA (SODEMASA), cuyo objeto social, según el Decreto 237/2003, de 2 de septiembre, comprende nada más y nada menos que la promoción, ejecución, contratación o explotación de obras, la contratación y prestación de servicios, asistencias técnicas, consultorías y trabajos; la gestión de servicios públicos; la contratación y elaboración de estudios, planes, proyectos e informes y la realización de cualesquiera actuaciones relacionadas con el ciclo del agua, la protección, administración y gestión de montes y espacios naturales protegidos, la prevención y lucha contra incendios forestales, la gestión integral de residuos, la gestión y explotación de actividades económicas relacionadas con recursos o valores medio ambientales y cualquier otra actividad relacionada, directa o indirectamente, con el medio ambiente, el desarrollo sostenible y el desarrollo territorial, sean por encargo del Gobierno de Aragón o de otras Administraciones Públicas. En definitiva, buena parte de la actuación del Departamento de Medio Ambiente se canaliza, hoy por hoy, a través de sus entidades y sociedad adscritas, como palmariamente demuestra la evolución de las cifras presupuestarias.

#### **4. EJECUCIÓN**

En efecto, si el presupuesto para la acción administrativa autonómica desarrollada en materia medioambiental ha experimentado ligeros incrementos año tras año cuando se comparan, para mayor simplicidad, los ejercicios económicos en que el Departamento de Medio Ambiente era ya una realidad en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma, puede afirmarse que los repuntes han sido mucho mayores en los presupuestos de las entidades de derecho público por las que, desde hace unos años, se canaliza una buena parte de las políticas en este sector. Así, la Consejería de Medio Ambiente ha venido ocupando, por su presupuesto, un discreto sexto o séptimo lugar en el conjunto de los nueve o diez Departamentos con que, respectivamente, ha contado la Administración autonómica en las dos últimas legislaturas, por delante de áreas con un tradicional menor volumen de gasto como las de Presidencia y Relaciones Institucionales, Industria y, alternativamente, Economía o Ciencia. Con unas cifras cercanas a los 100 millones de euros en los ejercicios 2000 y 2001, el Departamento de Medio Ambiente habría de rebasar esa barrera en 2002 y superar progresivamente la de los 110 y 120 millones, hasta situarse en los más de 131 millones de euros para el ejercicio económico de 2006. Con todo, con ser lineal el crecimiento de los recursos públicos destinados a la acción medioambiental de la Comunidad Autónoma, lo más significativo a nuestro juicio es el crecimiento exponencial que han experimentado los entes de la Administración institucional del medio ambiente. Comenzando por el Instituto Aragonés del Agua, de un presupuesto inicial para el año 2000 cercano a los 2 millones de euros cuando era conocido todavía como Junta de Saneamiento, se pasó a los casi 70 millones de pesetas durante el trienio 2003-2005, habiéndose

incrementado nada menos que en más de un 50% para el año 2006, al superar la cifra de los 100 millones de euros. Si a ello se le suma que el presupuesto del INAGA ha pasado desde los más de 4 millones y medio de euros para el ejercicio 2005 a más de 6 millones y medio de euros para el año 2006, se observará que el presupuesto de las dos entidades de derecho público que se encuentran adscritas al Departamento de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma (unos 107 millones de euros) casi alcanza el importe del presupuesto previsto para este mismo.

En otro orden de consideraciones, interesa destacar algunas muestras significativas de la colaboración de la Administración aragonesa con otras Administraciones públicas para hacer frente a ciertos compromisos de la gestión medioambiental. Pueden citarse, a título de ejemplo, el celebrado con la entonces Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda en marzo de 1994 para la recogida selectiva de papel y vidrio, consistente en el suministro de contenedores y camiones a los Ayuntamientos y otros entes supramunicipales. Igualmente, son reseñables el suscrito en diciembre de 1993 con la Administración del Estado, el Ministerio de Medio Ambiente de Francia y las Comunidades de Cataluña y Navarra, para la conservación de ciertos vertebrados amenazados en los Pirineos, así como el que se firmó con el Ministerio de Defensa en diciembre de 1996 para la cooperación técnica en la prestación de atención clínica a los ejemplares que se reciben en el Centro de Recuperación de la Fauna Silvestre de La Alfranca.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Las Sentencias más destacadas que hasta la fecha ha dictado el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el enjuiciamiento de cuestiones medioambientales tienen que ver con la declaración por la Comunidad Autónoma de espacios naturales protegidos. En primer lugar, varios han sido los pronunciamientos en los que el citado Tribunal ha tenido que enfrentarse al análisis de la conformidad o no a derecho de la delimitación territorial de aquéllos, declarando que, aun tratándose de una actividad con un fuerte componente de discrecionalidad administrativa, no hay margen alguno para la arbitrariedad. Sin ir más lejos, mediante Sentencia 348/2005, de 5 de abril, estimó un recurso que se había interpuesto contra la delimitación por el Gobierno de Aragón de 38 nuevas ZEPAs al considerar que los recurrentes no habían justificado suficientemente ni aportado prueba científica alguna de que concurriera interés ornitológico en la extensión que se dejaba fuera de la declaración. Igualmente, varios años antes, en su Sentencia 910/2002, de 15 de noviembre, había declarado la validez del Decreto 73/1998, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobó el PORN de la Comarca del Moncayo y se declaró el respectivo Parque Natural al entender el Tribunal que la Administración autonómica justificó sobradamente, con razones medioambientales la inclusión de determinados montes cuya exclusión del Parque postulaban los recurrentes. En relación con ese mismo Parque, la Sentencia núm. 307/2002, de 5 de abril, del TSJ de Aragón, declaró la improcedencia del derecho a indemnización por reducción de aprovechamientos en dos fincas incluidas en su ámbito territorial por el solo hecho

de aprobarse el correspondiente PORN, hasta tanto pudiera constatarse lesión efectiva tras el consiguiente Plan Rector de Uso y Gestión o Plan técnico o Proyecto de Ordenación del Parque.

Pero, sin duda, la Sentencia más trascendente en relación con los espacios naturales protegidos de cuantas ha dictado nuestro Tribunal Superior de Justicia tiene que ver, precisamente, con la aprobación del PORN de otro Parque Natural, el de la Sierra y Cañones de Guara, que fue impugnado por una fundación ecologista aragonesa fundamentando su nulidad en la omisión, durante la tramitación de aquel instrumento, del requisito legal de la inclusión de una Memoria explicativa que comprendiera la delimitación del ámbito territorial del Plan, la descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas, la definición del estado de conservación de los recursos naturales, el diagnóstico que tal estado de conservación suponía y las previsiones de evolución. Pues bien, el TSJ de Aragón (S. 500/2001, de 15 de mayo) estimó el recurso contencioso-administrativo y declaró la nulidad del Decreto 164/1997, de 23 septiembre, aduciendo que la susodicha omisión privaba de toda posibilidad de control sobre el fondo de la regulación protectora realizada, hasta el punto de poder tachar de arbitraria la actuación de la Administración. La Sentencia, sin embargo, habría de ser casada por el Tribunal Supremo por la suya de 28 de junio de 2004 (RJ 2004, 5195) al entender que, aunque en efecto el PORN careciera de un apartado formalmente denominado Memoria, cumplía la justificación de todos los extremos que se imponen legalmente al contenido de ésta.

Por terminar la cita de las principales Sentencias relativas a espacios naturales, la núm. 593/1999, de 21 de septiembre, estimó el recurso que, frente al Decreto 91/1995, de 2 de mayo, sobre declaración como Paisaje Protegido de Los Pinares de Rodeno, había interpuesto la propietaria del 80% de las tierras afectadas y declaró su nulidad por no haberse solicitado el preceptivo Dictamen del Consejo de Estado.

Un segundo grupo de Sentencias cuya sistematización se impone aquí tienen que ver con la submateria residuos. La mayoría de ellas no pasan de ser la verificación en sede jurisdiccional de la comisión de infracciones por realización de vertidos sin autorización (Sentencias 121/2004, de 19 de febrero, y 521/2001, de 23 de mayo) o de vertederos o contenedores igualmente sin permiso administrativo (véase en este caso las Sentencias 187/2003, de 6 de febrero, y 392/2001, de 28 de marzo). Sin embargo, una discusión conceptual interesante presidió la Sentencia 904/2001, de 21 de noviembre.

En ella, el Tribunal abundará sobre el concepto de residuos peligrosos y sobre su consideración o no como tales de los neumáticos. El Tribunal afirmará la necesidad de «distinguir entre una concepción amplia del término *residuo*, como todo desperdicio contaminante que se introduce en el ambiente cualquiera que sea el estado de agregación en que se presente su materia, y una acepción estricta según la cual aquel término haría referencia exclusivamente al desecho sólido mientras

que el resto, gaseosos y líquidos se denominarían respectivamente, *emisiones* y *vertidos*. A su vez, habría que distinguir entre los residuos urbanos y los residuos industriales. Los primeros, coloquialmente denominados *basura* se caracterizan por no contener ordinariamente componentes peligrosos y por constituir los sistemas de recogida, tratamiento y eliminación, un servicio público municipal. Por el contrario, los residuos industriales vendría caracterizados por su peligrosidad y su gestión por que ésta debe considerarse como una actividad empresarial abandonada a la iniciativa privada previa la correspondiente autorización administrativa». Pues bien, la conclusión que extrae es que los neumáticos, al no estar expresamente calificados como peligrosos, debían considerarse residuos industriales y, por tanto, que la Administración, en el caso de autos que examinaba, podía imponer legítimamente a los recurrentes la obligación de constituir un vertedero o depósito propio por la propia naturaleza de los residuos a que se ha hecho referencia, su número y la necesidad de que estuvieran ubicados en un lugar donde permanecieran ajenos a cualquier foco de combustión.

Para finalizar esta exposición de la jurisprudencia asentada por el Tribunal Superior de Justicia en materia medioambiental, en relación con la técnica de la declaración de impacto ambiental, el citado órgano jurisdiccional ha tenido ocasión de confirmar la inadmisibilidad de su impugnación autónoma en tanto acto administrativo de trámite y su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final (Sentencia 644/2003, de 2 de julio).

## 6. PROBLEMAS

Por un lado, tocaría hacer balance del estado de los recursos naturales de la Comunidad Autónoma para lo que quizá puede resultar ilustrativa la denuncia de que casi una decena de espacios naturales no han culminado todavía el procedimiento de aprobación de su correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aun cuando en algunos casos se llegara a iniciar ese procedimiento a finales de la década de los noventa. Junto a la falta de tales instrumentos normativos, es igualmente llamativo el escaso éxito de la política de prevención de incendios forestales, que, año a año, consumen una buena parte de superficie arbórea de nuestro territorio. A tal efecto, pueden decirse frustrados los objetivos perseguidos con la delimitación de áreas recreativas de protección forestal (Decreto 91/1988, de 24 de mayo), que, si surgieron con la finalidad de hacer compatibles el uso recreativo y la conservación de determinados ecosistemas, acondicionando espacios donde se pudiera hacer fuego con las debidas garantías, han ido perdiendo efectividad con medidas prohibitivas absolutas que se vienen dictando para determinadas zonas y temporadas.

Llama la atención también el escaso uso que se ha hecho hasta el presente de la posibilidad prevista en nuestra Ley de Ordenación del Territorio de aprobar Directrices Parciales de Ámbito Territorial que condicionen los usos de determinadas áreas a delimitar de la Comunidad Autónoma. Derogadas, al poco tiempo de

su publicación, las cuatro que se habían aprobado para los ámbitos, respectivamente, de la Jacetania, el Serrablo, el Sobrarbe y el entorno de la ciudad de Huesca, y anuladas por motivos formales por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón (mediante Sentencia de 15 de febrero de 1999) las aprobadas para todo el Pirineo, recientemente se han aprobado unas nuevas para este último entorno mediante Decreto 291/2005, de 13 de diciembre.

En segundo término, nos referiremos a los conflictos destacados que se han vivido en la Comunidad Autónoma de Aragón desde su puesta en marcha en materia medioambiental. Una vez comentada, al comienzo de este trabajo, la polémica suscitada en torno al trasvase del Ebro, que puede decirse ha marcado totalmente la política medioambiental de nuestra Comunidad, podría destacarse también el escándalo originado por el conocido como caso Euroresiduos. Al poco tiempo de ser transmitida, esta empresa fue autorizada a importar residuos peligrosos de otras Comunidades Autónomas, autorización que inmediatamente se tradujo en un notable aumento del valor del vertedero de su propiedad con la consiguiente sospecha de tráfico de información privilegiada. El caso, que motivó la constitución de una Comisión de investigación en el seno del Parlamento aragonés, terminó costando, en diciembre de 2002, la dimisión al entonces Consejero de Medio Ambiente, quien de ese modo asumió todas las responsabilidades políticas que pudieran existir, una vez que la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, en su Dictamen 175/2002, aun reconociendo la inexistencia de irregularidades administrativas formales en los procedimientos de modificación de la autorización a Euroresiduos como gestor de residuos tóxicos y peligrosos, admitiera «algunos elementos de incertidumbre sobre la decisión adoptada en cuanto al fondo del asunto».

