

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ARAGÓN (SEGUNDO SEMESTRE 2024)^(*)

OLGA HERRÁIZ SERRANO
Letrada de las Cortes de Aragón

Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. ORGANIZACIÓN: 2.1. Reestructuración del Gobierno de Aragón tras la ruptura de la coalición de partidos al frente y sus repercusiones en la política ambiental. 2.2. Nombramientos en los órganos de participación de diversos espacios naturales protegidos. 3. EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES: 3.1. Celebración de convenios para la ejecución de políticas ambientales. 3.2. Gestión de las vías pecuarias. 3.3. Medidas de fomento de carácter ambiental.

1. VALORACIÓN GENERAL

En el período que analizamos, no se ha aprobado ninguna norma en materia ambiental. Sin nada que reseñar, por tanto, en el apartado de legislación, destacaremos que la comisión de investigación creada en las Cortes, de cuya constitución dimos cuenta en nuestra crónica del semestre anterior y que tenía por objeto analizar cómo ha sido la implantación de las energías renovables en Aragón y cómo ha actuado el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (en adelante, INAGA) en este proceso, culminó sus trabajos el 25 de junio, elevando su dictamen de conclusiones para su aprobación por el Pleno de la Cámara el día 28 de junio.

Ante la comisión, comparecieron, a propuesta de los Grupos y Agrupaciones Parlamentarias, conforme a un cupo establecido en función de la representación de estos, más de una treintena de personas, ya en su calidad de gestores o de expertos. Una vez más, como viene siendo habitual ante este tipo de órganos cuando se trata de comisiones de investigación constituidas en Parlamentos autonómicos, declinaron el requerimiento para comparecer las autoridades y funcionarios estatales, entre otros, la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España, Teresa Ribera Rodríguez. Invocaron como justificación la antigua doctrina del Consejo de Estado y de la abogacía del Estado conforme a la cual, al ser ellos órganos estatales, solo deben comparecer ante las comisiones de investigación de las Cortes Generales porque es ante éstas donde responden políticamente¹. Sin embargo, como toda la doctrina, sin excepción, ha puesto de relieve, semejante posición carece de justificación constitucional y obvia el dato de que las comisiones de investigación no son únicamente órganos de control, sino que, por el contrario, cumplen una amplia variedad de

^(*) Trabajo realizado en el grupo de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), proyecto S22_23R (BOA núm. 80 de 28/04/2023).

¹ Doctrina asentada, entre otros, en los Dictámenes del Consejo de Estado 34/2003, de 6 de febrero; 852/2012, de 26 de julio; 992/2013, de 14 de noviembre, y 968/2017, de 18 de enero de 2018.

funciones (hasta el punto de conceptuarse como órganos polivalentes) entre las que sobresale la obtención de información para formarse un juicio sobre las personas respecto de las que sí puedan exigir responsabilidad política. Así las cosas, cuando, en una comisión como la de las Cortes de Aragón, dirigida a analizar la implantación de las energías renovables en la Comunidad, se llama a comparecer, por ejemplo, a la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España, va de suyo que la finalidad no era la de controlar su actuación y depurar responsabilidades de la actuación ministerial, sino poder conseguir datos sobre el establecimiento de este tipo de energías en general para el cumplimiento adecuado de las funciones de los diputados integrantes de la comisión, garantizadas constitucionalmente *ex artículo 23 CE*. Para ello, resulta fundamental el dato del carácter compartido de las competencias de control ambiental que estaban en cuestión y, en particular, que la atribución de la de llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de renovables se reparte entre el propio Ministerio y el INAGA en función de criterios como la potencia instalada. Conocer de primera mano los criterios técnicos aplicados en los expedientes de responsabilidad del Ministerio servía de punto de comparación para evaluar la gestión del INAGA en el ejercicio de sus propias competencias. Sea como fuere, constan, en el dictamen finalmente aprobado la discrepancia y queja de las Cortes de Aragón por la incomparecencia de las tres autoridades o funcionarios estatales que habían sido citados², que en este punto dejaron de colaborar con un órgano autonómico de forma absolutamente contraria al principio de lealtad institucional.

Además de la información que proporcionaron las personas que sí comparecieron efectivamente ante la comisión de investigación, se contó con un volumen ingente de documentación que fue solicitada a distintos órganos del Gobierno de Aragón y a otras Administraciones públicas. Tras el estudio de todo ello y después de seguir una metodología compleja dada la existencia de ocho documentos de propuesta de conclusiones, uno por cada Grupo o Agrupación parlamentaria, se esbozó una suerte de borrador de texto refundido ordenado por bloques temáticos, que reunía el total de las conclusiones y recomendaciones que proponían los miembros de la comisión. Los principales apartados que estructuraban el conjunto de las aportaciones eran los relativos al tránsito al nuevo modelo energético; a la planificación energética y zonificación ambiental; a las repercusiones en el empleo y otras de los proyectos de renovables; al autoconsumo y las comunidades energéticas; al posible fraccionamiento de los proyectos; a la información, transparencia y participación en la tramitación de éstos; a las declaraciones de impacto ambiental que se emitieron a lo largo de los años sobre aquéllos, y al balance de la actuación del INAGA, de las empresas promotoras, de los Ayuntamientos y de otros entes como SARGA (Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental) en las de las tareas de apoyo que prestó al INAGA en los expedientes de energías renovables.

A efectos de facilitar el análisis, transacción y votación de las propuestas, dicho texto refundido se dividió en 166 fragmentos que podían ser objeto de estudio por separado, algunos de los cuales, como es lógico al ser propuestos por distintas fuerzas políticas, eran contradictorios entre sí en la medida en que hacían un balance opuesto del proceso de implantación de las renovables en Aragón. Pues bien, fueron esas 166 conclusiones o recomendaciones según los casos las que los miembros de la comisión

² Cfr. Boletín Oficial de las Cortes de Aragón núm. 72, de 4 de julio, p. 6447.

debatieron y votaron hasta comprobar que estaban en condiciones de suscribir por unanimidad únicamente 19 de ellas. No obstante, de las restantes, en la sesión plenaria celebrada el día 28 de junio, se aprobaron 99 por distintas mayorías como votos particulares, mientras que las demás figuran como votos particulares rechazados en la publicación oficial del dictamen a petición de los Grupos y Agrupaciones parlamentarias proponentes.

Por destacar algunas de las conclusiones aprobadas por unanimidad, llaman la atención las relativas a la planificación futura y a la dotación de personal de los órganos o entidades con competencias en la materia. En cuanto a lo primero, se reconoció la necesidad de impulsar una planificación energética y territorial, en coordinación con el Gobierno de España, para que se pueda conocer la idoneidad de la implantación de proyectos de renovables en determinadas zonas de Aragón, teniendo en cuenta todos los impactos ambientales, paisajísticos, sociales y territoriales. Asimismo, todos coincidieron en reclamar del ejecutivo autonómico que apruebe un Plan de ordenación territorial de los recursos energéticos de Aragón, que se incluya en el nuevo Plan Energético de Aragón 2024-2030 (en sustitución del último Plan Energético de Aragón que data de 2013 y abarcaba hasta el año 2020) y que se coordine con la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón (EOTA).

Respecto de la segunda cuestión que destacábamos, la comisión no tuvo más remedio que admitir los problemas de recursos humanos que habían encontrado los anteriores gestores para hacer frente al volumen de expedientes que, como consecuencia del cumplimiento de los plazos administrativos establecidos por los hitos del Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, tuvieron que tramitar en los últimos años, por lo que la comisión de investigación insistió en sus conclusiones en que los órganos con competencias ambientales deben estar dotados para afrontar este tipo de situaciones de acumulaciones de expedientes.

Ni qué decir tiene que todos los Grupos y Agrupaciones Parlamentarias en el seno de la comisión suscribieron el valor estratégico que tiene el sector de las energías renovables para aprovechar algunas de las extraordinarias fortalezas que tiene nuestra Comunidad Autónoma (el sol y el viento), y defendieron un modelo que potencie el autoabastecimiento, el autoconsumo industrial, las comunidades energéticas y los proyectos de generación distribuida, con el objetivo de abaratar el precio de los consumos energéticos y aliviar la necesidad energética global de la red eléctrica española.

También salieron adelante, pero ya no por unanimidad, sino con el voto discrepante de los grupos que sostenían al anterior ejecutivo aragonés, conclusiones que le señalaban por haber renunciado a ordenar el despliegue de las instalaciones de energías renovables “pese a tener pleno conocimiento del colapso en la gestión de expedientes, tanto en el órgano sustantivo como en el ambiental” (p. 6468 del Dictamen en la publicación citada) o por haber, se decía, desistido “normativamente de preservar las zonas naturales de especial protección medioambiental de la construcción de las instalaciones de parques de energía renovable”. Se criticó, pues, la falta de ordenación y planificación, aunque en este punto no hubo unanimidad.

Precisamente, la divergencia entre los miembros de la comisión justifica que al Dictamen se incorporaran conclusiones contradictorias entre sí, pero que salieron adelante con distintas mayorías. El ejemplo paradigmático lo constituyen las

conclusiones que fueron aprobadas como votos particulares sobre el llamado fraccionamiento de proyectos. Si, por un lado, el Dictamen reconoce que fue el Real Decreto-Ley 15/2018 el que abrió el derecho de acceso y conexión, que es el que delimita el órgano sustantivo ante el que debe tramitarse un expediente, sin establecer un límite en el número de accesos que determinan la condición de único proyecto y que la comisión, durante los cuestionarios a los comparecientes y en el examen de la documentación, no había detectado diseños de parques que hubieran eludido el sometimiento a la evaluación ambiental ordinaria en lugar de a la simplificada, a renglón seguido se dice en el Dictamen que sí se ha constatado una fragmentación de proyectos en otros más pequeños (p. 6470). Y es que las dificultades para urdir acuerdos en el seno de una comisión sobre un tema tan polarizado políticamente tuvieron necesario reflejo en los acuerdos finales. Un segundo ejemplo de ello lo representa la valoración que el Dictamen hace de la actuación del INAGA. Si, por un lado, se afirma que las reestructuraciones de que fue objeto el Instituto para tratar de hacer frente al incremento de trabajo “no repercutieron en un mayor porcentaje de declaraciones de impacto ambiental favorables”, unos párrafos después se llega a decir que el colapso “pudo derivar en Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) poco rigurosas” (pp. 6471 y 6473, respectivamente).

Otro aspecto del análisis de la gestión que concitó gran interés de la comisión de investigación fue el referente a la externalización a consultoras externas de parte de la labor del INAGA y si se incurrió en algún caso en conflicto de interés por haber tomado parte dichas consultoras en expedientes relacionados con las mismas empresas para las que aquéllas habían trabajado previamente. Al parecer, las consultoras contratadas estaban encargadas de la realización de los análisis de los estudios de impacto ambiental que presentaban las promotoras de proyectos de energías renovables, de la realización de propuestas de evaluación de impacto ambiental ordinaria y simplificada, de dar respuesta a las consultas previas a dicha evaluación, así como de la realización de otros informes en los proyectos de energías renovables. Pues bien, de nuevo, en este punto, el Dictamen parece concluir una cosa y la contraria. En primer término, se señala que “[d]esde los órganos de dirección de INAGA, encargados de repartir los proyectos concretos a cada consultora externa contratada, y teniendo conocimiento de que dichas consultoras habían trabajado previamente para promotoras, en ocasiones coincidentes con el proyecto concreto asignado, se trató de externalizar a SARGA SLU y a las consultoras carentes de conexión alguna con los promotores el estudio de los casos concretos que pudieran ser conflictivos” (p. 6474). Sin embargo, también figura como aprobado por la comisión de investigación como voto particular que “[e]l gobierno de Aragón ignoró el incumplimiento de incompatibilidad de determinadas consultoras externas, en lo referente a la prestación del servicio de asistencia técnica al órgano ambiental, permitiendo así que algunas de estas empresas consultoras realizaran informes para el INAGA habiendo trabajado previamente para la misma empresa promotora del proyecto objeto del análisis. Todo ello podría generar dudas razonables de la objetividad de los informes emitidos por el órgano medioambiental” (p. 6475).

Sirvan los ejemplos anteriores de conclusiones aprobadas como ilustrativas de las dificultades para consensuar un texto completamente coherente por parte de Grupos Parlamentarios con visiones políticas tan distintas sobre la realidad de la implantación de las energías renovables en Aragón. En el capítulo de las recomendaciones aprobadas a través de votos particulares (véanse las pp. 6479 y ss.), destacaremos dos temas hasta

ahora no esbozados aquí. En primer lugar, el de la participación territorial que la comisión recomienda se haga, a través de los Ayuntamientos afectados, para que los ciudadanos afectados por los proyectos de energía renovable puedan conocer de primera mano sus beneficios y cargas, con la finalidad de que el proceso tenga una amplia aceptación territorial y no cause recelos ni rechazo. En ese sentido, se recomendó también que, ya en el proceso de elaboración de la planificación que ordene la implantación en el futuro, se profundice en la adecuada participación con los legítimos interesados para fomentar la compatibilidad entre el despliegue de renovables y otros sectores y usos del territorio. Finalmente, destacaremos la recomendación dirigida a revertir el actual carácter exportador de energía de la Comunidad Autónoma de Aragón, pero no produciendo menos energía, sino incrementando la actividad económica, posicionando a nuestro territorio de manera que el modelo energético sirva como foco de atracción de inversiones industriales y empresariales, prestando especial atención a los sectores que demandan, entre sus principales necesidades, el acceso a fuentes de energías renovables por su sostenibilidad.

2. ORGANIZACIÓN

2.1. REESTRUCTURACIÓN DEL GOBIERNO DE ARAGÓN TRAS LA RUPTURA DE LA COALICIÓN DE PARTIDOS AL FRENTE Y SUS REPERCUSIONES EN LA POLÍTICA AMBIENTAL

Tras la decisión de VOX de salir del Gobierno de coalición con el Partido Popular, se publicó el Decreto de 12 de julio de 2024, del Presidente del ejecutivo aragonés, por el que se modificaba la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignaban competencias a los Departamentos (BOA 12 julio). Por lo que a este trabajo respecta, cabe destacar que supuso el cese y nuevo nombramiento del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que inicialmente lo había sido a propuesta del partido político que abandonaba la coalición de gobierno.

Asimismo, tras cesar al Director General de Caza y Pesca del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación (véase el Decreto 117 /2024, de 13 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se dispone el cese de don Jorge M^a Valero Sinués al frente de dicho órgano, en BOA 15 julio) y al Director General de Medio Natural del Departamento de Medio Ambiente y Turismo (en este caso, por Decreto 118 /2024, de 13 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se dispone el cese de don Alfonso Calvo Tomás, BOA 15 julio), se nombró a este último al frente de la dirección general que agrupaba a las dos citadas y que se rebautizó como de Medio Natural, Caza y Pesca, ubicada en el Departamento de Medio Ambiente y Turismo (Decreto 119/2024, de 13 de julio, publicado en BOA 15 julio).

En consecuencia, como refleja el documento de conjunto de la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que fue aprobado por Decreto 105/2024, de 13 de julio (BOA 15 julio), que deroga el Decreto 102/2023, de 12 de agosto, escasamente un año después, siguen siendo cuatro las direcciones generales a través de las cuales se ejercen las competencias ambientales en Aragón, con el único cambio de que una de ella absorbe las competencias sobre caza y pesca, que dejan de ser responsabilidad de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

2.2. NOMBRAMIENTOS EN LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DE DIVERSOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Por Orden MAT/557/2024, de 15 de mayo (BOA 3 junio), se dio publicidad al Acuerdo adoptado por el Gobierno de Aragón en su reunión celebrada el 8 de mayo, sobre ceses, designaciones y renovaciones, en su caso, de los Presidentes de los Patronatos de los siguientes Espacios Naturales Protegidos: Parque Natural del Moncayo; Parque Natural de Posets-Maladeta; Parque Natural de los Valles Occidentales y Paisaje Protegido de las Fozes de Fago y Biniés; Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro; Reserva Natural Dirigida de la Laguna de Gallocanta; Reserva Natural Dirigida de las Saladas de Chiprana; Paisaje Protegido de la Sierra de Santo Domingo; Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno; Paisaje Protegido de San Juan de la Peña y Monte Oroel y Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba; Monumento Natural de los Glaciares Pirenaicos y Monumentos Naturales del Maestrazgo.

3. EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

3.1. CELEBRACIÓN DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

En el período que analizamos, se firmaron dos convenios de colaboración entre el Instituto Aragonés del Agua y ayuntamientos aragoneses para la construcción y gestión de estaciones depuradoras de aguas residuales en sus términos municipales. Se trata de los Ayuntamientos de los municipios oscenses de Fiscal y Bielsa, cuyos respectivos convenios fueron publicados por Orden PIC/479/2024, de 8 de mayo (BOA 17 mayo) y Orden PEJ/935/2024, de 5 de agosto (BOA 19 agosto). En ambos casos, se trata de obras hidráulicas que fueron declaradas de interés autonómico mediante acuerdo del Gobierno de Aragón de 18 de noviembre de 2008, con motivo de la aprobación del Plan Integral de Depuración del Pirineo Aragonés. Y también es común que, en los dos supuestos, el Instituto Aragonés del Agua se compromete a proyectar, aprobar, licitar, adjudicar y dirigir la construcción de las depuradoras, que pasarán a tener el carácter de bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma, afectados al servicio público de saneamiento y depuración de las aguas residuales. Una vez construidas, en virtud de estos convenios, los Ayuntamientos de Fiscal y Bielsa encomiendan al Instituto Aragonés del Agua la gestión de la explotación de las depuradoras, que podrá organizarse mediante gestión directa o por cualquiera de las opciones previstas en la vigente normativa de contratación pública. En cualquier caso, la financiación de la explotación se realizará con cargo a la recaudación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a otras fuentes de financiación complementarias.

Por su parte, en virtud de los convenios que describimos, los dos ayuntamientos se comprometen a tramitar sin dilación el procedimiento para la obtención de la licencia de actividad clasificada, así como para la adecuación de su planeamiento urbanístico. Igualmente, vienen obligados a adoptar las medidas necesarias para minimizar la entrada de aguas parásitas en la red de saneamiento y a llevar a cabo prácticas correctas de gestión del alcantarillado. La vigilancia del cumplimiento de las cláusulas de los convenios por las partes correrá a cargo, como es habitual, de la correspondiente comisión de seguimiento, de composición paritaria.

3.2. GESTIÓN DE LAS VÍAS PECUARIAS

En lo relativo a la gestión de las vías pecuarias de la Comunidad, el departamento competente en materia de medio ambiente ha llevado a cabo, en el período que analizamos, la labor clasificatoria de las vías pecuarias de dos municipios, uno en la provincia de Zaragoza y otro en la de Teruel. Mediante las Órdenes MAT/560/2024, de 20 de mayo (BOA 3 junio) y Orden MAT/644/2024, de 6 de junio (BOA 20 junio), se aprobó la clasificación de las vías pecuarias existentes en los términos municipales de Sabiñán (Zaragoza) y Castel de Cabra (Teruel), respectivamente. La labor de clasificación es básica para las posteriores operaciones de deslinde, amojonamiento y clarificación del régimen jurídico de dichos itinerarios públicos con carácter general por lo que hay que celebrar que, poco a poco, se vaya completando el mapa de estos bienes demaniales autonómicos.

3.3. 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 período analizado, señalaremos que se convocaron subvenciones en el área de influencia socio-económica del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, para el año 2024 (Orden MAT/688/2024, de 11 de junio, BOA 28 junio, modificada por Orden/MAT/1130/2024, de 25 de septiembre, BOA 30 septiembre).

Asimismo, si, en nuestra crónica anterior, dábamos cuenta de que se había convocado el Premio Aragón Medio Ambiente para el año 2024, por Orden MAT/569/2024, de 14 de mayo (BOA 5 junio), se dio publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón, por el que se concedió el citado galardón en sus cuatro modalidades, que son: Premio Aragón Medio Ambiente; premio por la contribución al medio ambiente rural; premio por la contribución al medio ambiente urbano, y premio por la contribución al conocimiento y difusión del medio ambiente.