

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ARAGÓN

(SEGUNDO SEMESTRE 2025)

OLGA HERRÁIZ SERRANO

Letrada y Profesora Asociada de Derecho Administrativo

Cortes de Aragón y Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. VALORACIÓN GENERAL. II. LEGISLACIÓN. III. EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES: 1. Presupuesto. 2. Planificación. 3. Suscripción de convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales. 4. Gestión de espacios naturales protegidos. 5. Gestión de las vías pecuarias. 6. Medidas de fomento de carácter ambiental.

I. VALORACIÓN GENERAL

En los últimos meses, la política ambiental aragonesa ha mostrado una dirección clara hacia la planificación a largo plazo y la transición energética. Buena muestra de ello son la aprobación de un plan clave, como el de Saneamiento y Depuración; los avances hechos para que se produzca a corto plazo la del de Gestión Integral de Residuos y Economía Circular de Aragón (GIRAPEC) 2024-2030, o la convocatoria de ayudas para la eficiencia energética a través del Plan Renove Aragón 2025, que permitirá la sustitución de equipos antiguos por otros más eficientes, principalmente la renovación de electrodomésticos y equipos de climatización (aire acondicionado y calor).

No obstante, los datos indican que los efectos del cambio climático, como el incremento del ozono y el déficit hídrico, continúan siendo desafíos relevantes para nuestros poderes públicos. Durante 2025, Aragón ha experimentado un repunte significativo en la contaminación por ozono, alcanzando los niveles más altos desde 2019, afectando a la práctica totalidad de su población. Por su parte, la cuenca del Ebro ha mantenido un déficit hídrico a lo largo del año hidrológico 2024-2025, con los embalses a mediados de octubre de 2025 al 53% de su capacidad total. Pese a todo, durante el semestre que consideramos, ha sido necesario hacer frente a los cuantiosos daños causados y las pérdidas

producidas en el territorio de Aragón como consecuencia de distintos episodios de lluvias torrenciales que cada vez se registran con mayor frecuencia. Vamos a concretar jurídicamente algunos de estos datos.

II. LEGISLACIÓN

En el período que consideramos se ha aprobado el texto refundido de los Impuestos Medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón por medio del Decreto Legislativo 1/2025, de 28 de mayo, del Gobierno de Aragón (BOA 9 junio). El mismo da cumplimiento al mandato contenido en la disposición final segunda de la Ley 2/2024, de 23 de mayo, que creó los Impuestos Medioambientales sobre parques eólicos y sobre parques fotovoltaicos en la Comunidad Autónoma y que, asimismo, modificó el Impuesto Medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión. No se ha incluido en el texto refundido el Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales que regula la Ley 8/2021, de 9 de diciembre, puesto que el anterior texto refundido, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, ya no incluía el entonces denominado Canon de Saneamiento, posteriormente rebautizado como Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas.

En segundo lugar, cabe resaltar la aprobación del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración (PASD) para el período 2022-2027, por medio del Decreto 55/2025, de 28 de mayo, del Gobierno de Aragón (BOA 5 junio).

En el momento de elaboración del anterior PASD, existían en Aragón 382 núcleos de población que depuraban sus aguas con depuradora o tratamiento adecuado, arrojando un total de 2.930.000 habitantes equivalentes, llegando a un 90% de la carga contaminante total en Aragón. Con la ejecución de las obras previstas en esta revisión del PASD, se ha previsto alcanzar 3.074.000 habitantes equivalentes, sobre un total estimado de 3.239.000, lo que supondría el 95%. La revisión del Plan se ha tramitado como disposición normativa de ejecución de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, siguiendo el procedimiento previsto en su artículo 52 y las normas sobre elaboración de disposiciones de carácter general contenidas en la legislación de procedimiento administrativo común y en la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, incluidos el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y el dictamen

del Consejo Consultivo de Aragón. Con carácter previo a estos dos informes, se sometió asimismo al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de conformidad con el artículo 11 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón. El Plan puede considerarse también desarrollo de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, aprobada por Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, y, más concretamente, de su Objetivo 12 relativo a la gestión de los recursos hídricos.

Esta revisión del PASD extiende su vigencia hasta, aproximadamente, la finalización de los contratos de concesión de obra pública que derivan del antiguo Plan. Los objetivos generales del nuevo son finalizar las infraestructuras de saneamiento y depuración para cumplir con la normativa europea y nacional, mejorar la calidad del recurso hídrico y digitalizar la gestión del agua. Entre los objetivos específicamente medioambientales, figuran favorecer que se alcance el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas, definido, en el primer caso, por su estado ecológico y químico y, en el segundo, por su estado cuantitativo y químico, así como reducir el porcentaje de aguas parasitarias o las pérdidas en las redes de transporte. Como medidas incluidas en el Plan, se fijan criterios de diseño y dimensionamiento de las nuevas estaciones depuradoras y se proporcionan criterios de calidad de gestión del servicio.

Finalmente, en el apartado legislativo, debemos dar cuenta también de la aprobación de nada más y nada menos que tres Decreto-Leyes por el Gobierno de Aragón para hacer frente a los daños derivados de fenómenos meteorológicos adversos. Nos referimos al Decreto-Ley 3/2025, de 20 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la reparación de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón como consecuencia de las lluvias torrenciales de los días 13 y 14 de junio de 2025 (BOA 20 junio); al Decreto-Ley 5/2025, de 18 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para la reparación de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón como consecuencia de las lluvias torrenciales de los días 11 y 12 de julio de 2025 (BOA 18 julio), y, finalmente, al Decreto-Ley 6/2025, de 2 de octubre, por el que se establecen medidas para la reparación urgente de los daños causados y las pérdidas producidas en el

territorio de Aragón en situaciones de emergencia de protección civil (BOA 3 octubre).

Precisamente este último, de manera contradictoria con su naturaleza jurídica, se aprueba con carácter estructural para que pueda servir de marco de referencia en el futuro con que hacer frente a los daños causados por fenómenos meteorológicos adversos. En su exposición de motivos, el Gobierno señala que ha intentado definir “un marco jurídico estable y predecible de la respuesta tanto en la situación producida en este momento como en otras situaciones que puedan tener lugar, comportando además la seguridad jurídica necesaria para que los afectados conozcan desde el primer momento las medidas previstas y a las que pueden acogerse”.

Entre dichas medidas, se encuentran que las subvenciones se tramitarán por el procedimiento de urgencia previsto la legislación de subvenciones de Aragón y que los contratos que se celebren para la reparación de daños en infraestructuras de cualquier naturaleza, ya sean públicas o privadas, incluidas las de las comunidades de regantes, podrán tener la consideración de contratos de emergencia conforme a la normativa básica del Estado.

III. EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

1. Presupuesto

Si, en nuestra crónica anterior, subrayamos la no aprobación en plazo de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2025 tras la salida de VOX del Gobierno de Aragón y el fracaso de las negociaciones entre dicha formación y el PP, en el momento de escribir esta crónica constatamos que no tenemos mejores augurios para los presupuestos de 2026, dada la falta de remisión en plazo a las Cortes del proyecto de ley y al no barajarse tampoco todavía fecha concreta para la aprobación del límite de gasto no financiero, que debe preceder necesariamente a la presentación de las cuentas públicas. En contestación a preguntas de los grupos de la oposición o durante el debate de política general sobre el estado de la Comunidad Autónoma celebrado los días 24 y 25 de septiembre, el Presidente de Aragón ha ido anunciando las subidas previstas por su gobierno en esos presupuestos que siguen sin presentarse, como la relativa al 8% de la partida sanitaria o al 9% de la de educación, pero

las negociaciones con los socios naturales parecen encalladas. El rumor de las últimas semanas es si, finalmente, el Gobierno aragonés remitirá a las Cortes el “techo de gasto” para propiciar así la visibilización de los apoyos con que cuenta en la Cámara y enviar, en su caso, a continuación el proyecto de ley de presupuestos o justificar, de otro modo, la disolución de la Cámara y la convocatoria adelantada de elecciones autonómicas.

2. Planificación

Podemos destacar la aprobación de un instrumento de planificación y ordenación, que contienen aspectos medioambientales. Nos referimos al Plan Director de los Caminos Identitarios por Aragón, aprobado por Orden FOM/889/2025, de 16 de julio (BOA 29 julio).

Junto al Camino de Santiago francés por Aragón, hay un conjunto de caminos de carácter identitario que quieren ser reactivados desde la perspectiva transversal que ofrece la ordenación del territorio. Se trata del Camino del Santo Grial, el Camino del Cid, el Camino de la Vera Cruz, el Camino de San Martín de Tours, el Camino Ignaciano, el Camino San Úrbez, el Camino de Jaime I, el Sendero Europeo de Gran Recorrido a su paso por Aragón, las Vías Verdes y el Camino de la Jorgeada. Algunos de ellos entran dentro del ámbito de aplicación de ciertas directrices especiales de ordenación territorial aprobadas, pero el conjunto carecía hasta la fecha de una visión integral que permita articular acciones específicas o ejecutar un Programa de gestión territorial que explote de forma coordinada este patrimonio aragonés. Para velar por el cumplimiento del Plan Director, y durante el desarrollo del Programa de Gestión Territorial de los Caminos Identitarios, la Orden atribuye al consejero con competencias en materia de ordenación del territorio la condición de Comisionado de los Caminos Identitarios cuya misión será dinamizar y supervisar las acciones del Plan Director. Al mismo tiempo, se crea un órgano colegiado, el Foro de Coordinación de los Caminos Identitarios, como instrumento de participación y asesoramiento y al que corresponderá proponer cuantos documentos técnicos sean precisos para cumplir con las estrategias y acciones del Plan Director y del Programa de Gestión Territorial.

Precisamente uno de los ejes de estos dos instrumentos tiene que ver con el medio ambiente y es la salvaguarda y valorización del patrimonio natural, elevándose a la categoría de objetivo proteger, conservar y restaurar el entorno natural, cultural y paisajístico de estos caminos identitarios. Todo ello acompañado de una estrategia de coordinación interdepartamental e interadministrativa. Para cada uno de ellos, se identifican las acciones concretas a abordar en los próximos diez años, con una inversión superior a quince millones de euros repartidos en dos espacios temporales claramente definidos, el uno a corto plazo, de 2025 a 2027, y a medio y largo plazo, de 2028 a 2035.

3. Suscripción de convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales

En los meses que son objeto de esta crónica, debemos dar cuenta de la firma de siete convenios de colaboración para la ejecución de la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuatro en materia de aguas y otros tres de diversas áreas como veremos a continuación.

Comenzando por los primeros, dos de los convenios de colaboración suscritos en el período analizado lo fueron entre el Instituto Aragonés del Agua y sendos ayuntamientos turolenses (Guadalaviar y Lledó) con objeto de construir la planta de depuración de aguas residuales de los respectivos municipios y fijar los términos de la encomienda de gestión para su explotación por el citado Instituto. Nos referimos a la Orden PEJ/478/2025, de 12 de mayo (BOA 15 mayo) y a la Orden PEJ/1049/2025, de 18 de agosto (BOA 26 agosto). En ambos casos, los Ayuntamientos se comprometieron a poner a disposición del Instituto Aragonés del Agua los terrenos necesarios para la ejecución de los edificios de la depuradora y anexos, colectores generales, accesos, conexiones de servicios y obras complementarias de la instalación, que pasarán a ser de titularidad de aquél e incorporarse al dominio público por su afección al servicio público de saneamiento y depuración de las aguas residuales. Asimismo, los Ayuntamientos de Guadalaviar y Lledó encomendarán al Instituto la gestión de la explotación de las respectivas depuradoras, una vez construidas, y demás obras adscritas a las mismas. La financiación de la explotación se realizará con cargo a la recaudación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales. En los dos convenios, se crea una Comisión de Seguimiento en la

que participarán los respectivos firmantes para velar por el cumplimiento de las diferentes cláusulas.

En otro orden de cosas, Teruel capital cuenta con Estación Depuradora de Aguas Residuales desde 1995 y el propio Ayuntamiento de Teruel construyó con posterioridad otras depuradoras en los barrios pedáneos de Aldehuela, San Blas, Concud y Villalba Baja. Recientemente, mediante Orden PEJ/814/2025, de 7 de julio (BOA 15 julio), se publicitó la suscripción del Convenio de colaboración entre el Instituto Aragonés del Agua y el citado Ayuntamiento para encomendar a aquél la explotación de dichas estaciones depuradoras, aunque continúen correspondiendo a la entidad local la vigilancia de los vertidos, el control del consumo de agua y la minimización de infiltraciones y caudales incontrolados.

El cuarto y último convenio por resaltar en materia de aguas, suscrito en este período por el Instituto Aragonés del Agua, tuvo como contraparte al Ayuntamiento de Alcalá de Ebro (municipio de la provincia de Zaragoza) y se publicó mediante Orden PEJ/1048/2025, de 18 de agosto (BOA 26 agosto). El objeto del mismo eran las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras de restauración fluvial y mejora de hábitats en el tramo del río Ebro comprendido entre los términos municipales de Luceni, Tauste, Remolinos y Alcalá de Ebro, incluidas en el "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea Next Generation EU". El proyecto comporta diferentes actuaciones de recuperación ambiental y mejora del estado de cauces y riberas que reducen los riesgos de inundación en los entornos urbanos de los referidos municipios y se enmarca, asimismo, dentro de la denominada Estrategia Ebro Resilience, que pretende ser un marco de colaboración entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) y los Gobiernos de Aragón, Navarra y La Rioja, así como otros actores, para trabajar de forma coordinada en la gestión del riesgo de inundación del tramo medio del Ebro, conformando un subprograma del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Ebro. Más en concreto, las obras objeto del convenio fueron declaradas de interés autonómico por el Gobierno de Aragón en abril de 2023, asumiendo ahora el Instituto Aragonés del Agua la dirección y ejecución material de aquéllas. No obstante, una vez finalizadas las obras, tras su recepción y liquidación, serán

entregadas al Ayuntamiento de Alcalá de Ebro que, en el marco establecido en el convenio que comentamos, está obligado a su correcta utilización, administración y mantenimiento. Ello no afectará a los trabajos de conservación y mantenimiento del dominio público hidráulico propiamente dicho, que competen a la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Debemos dar cuenta asimismo de otros tres convenios no referidos a la materia de aguas, sino a otras áreas de gestión de las políticas ambientales, suscritos en los últimos meses por el Gobierno de Aragón. Así, en primer lugar, mediante Orden PEJ/348/2025, de 27 de marzo (BOA 7 abril), se dispone la publicación del Convenio de asistencia jurídica entre la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia, Economía y Justicia del Gobierno de Aragón y el Consorcio de la Reserva de la Biosfera Ordesa-Viñamala. Este último es una entidad de derecho público adscrita a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se constituyó mediante Convenio de colaboración, suscrito en 2013, entre el Organismo Autónomo Parques Nacionales, el Gobierno de Aragón y los Ayuntamientos de Bielsa, Biescas, Broto, Hoz de Jaca, Panticosa, Puértolas, Sallent de Gállego, Tella-Sin, Torla-Ordesa y Yésero. La sede del consorcio se encuentra en el Centro de Visitantes del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido en Torla-Ordesa. La necesidad de suscribir el convenio a que nos referimos viene dada por un par de preceptos. Por un lado, la disposición adicional primera de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, dispone que al Servicio Jurídico del Gobierno de Aragón le corresponde la representación y defensa en juicio, así como la dirección y coordinación de la asistencia jurídica, tanto consultiva como contenciosa, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su sector público institucional, en los términos previstos en su normativa específica. Dicha normativa específica se halla en el Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, en cuyo artículo 19 se precisa que los Letrados de la Comunidad Autónoma integrados en la Dirección General de Servicios Jurídicos asumirán la asistencia jurídica a las sociedades mercantiles autonómicas, a los consorcios autonómicos y a las fundaciones del sector público autonómico cuando se haya suscrito el oportuno

convenio de asistencia jurídica a dichas entidades por parte de la Comunidad Autónoma.

El convenio al que nos referimos dejó claro que la asistencia jurídica se prestará a solicitud del consorcio, pero que no podrá comprender aquellos casos en los que exista contraposición de intereses entre aquél y el Gobierno de Aragón ni los litigios con otra entidad previamente representada y defendida por los Letrados de la Comunidad Autónoma. Por el contrario, la asistencia incluye la asistencia de dichos Letrados a las sesiones de las mesas de contratación que convoque el consorcio.

Debemos dar cuenta también de la suscripción de un convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos con objeto de gestionar el Centro de cría en aislamiento humano y llevar a cabo actuaciones en materia de conservación de dicha ave rapaz en la Comunidad (que fue publicitado mediante Orden PEJ/652/2025, de 6 de junio, BOA 17 junio). El quebrantahuesos fue declarado “especie en peligro de extinción” por el Decreto 129/2022, de 5 de septiembre, por el que se crea el Listado Aragonés de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y se regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón. Al amparo del Plan de Recuperación del quebrantahuesos, que el Gobierno de Aragón aprobó mediante el Decreto 45/2003, de 25 de febrero, se construyó en 2007 un Centro de cría en condiciones de aislamiento humano o cautividad, en un espacio conocido como “La Alfranca” en el municipio zaragozano de Pastriz. En concreto, el edificio que ocupa el citado Centro de cría fue inicialmente cedido en precario a la Fundación para la Conservación del Quebrantahuesos, pero, en marzo de este año, al amparo de la legislación de bienes públicos, se le otorgó directamente su uso privativo, mediante concesión demanial, dada su condición de entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, para un período de ocho años. Con tales antecedentes, el convenio del que hemos conocido mediante la Orden PEJ/652/2025 concreta la colaboración del Gobierno de Aragón con la Fundación en la ejecución de los programas para la recuperación de la especie, a la vez que le atribuye a aquél la supervisión técnica del Centro de cría.

Finalmente, la Orden PEJ/924/2025, de 23 de julio, dispuso la publicación del Convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón, socio líder, y el socio Ecological Transition Energy (ADEME) del proyecto Interreg Europe 03C0757 Naturem (BOA 4 agosto). ADEME trabaja en la gestión de los suelos contaminados y el convenio prevé las obligaciones formales que asumen los socios en la entrega de informes de progreso semestrales sobre la adopción de acciones tendentes a lograr la descontaminación de suelos.

4. Gestión de espacios naturales protegidos

Mediante la Orden MAT/473/2025, de 30 de abril (BOA 14 mayo), se procedió a la declaración como árbol singular de Aragón el denominado "O Cajico de Escarrilla". La razón que apoya la singularidad es su morfología y gran porte. El árbol se ubica en una localidad del municipio oscense de Sallent de Gállego. No se considera, en cambio, necesario establecer un régimen de protección específico, ni menos de protección preventiva, pero la citada Orden sí delimita un entorno de protección de un círculo alrededor de la base del árbol igual a 1,2 veces la altura del mismo.

5. Gestión de las vías pecuarias

Mediante la Orden MAT/1413/2025, de 14 de octubre, se aprobó la clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de El Frasno (Zaragoza). Sigue adelante, por tanto, el ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón de la potestad de clasificación de estos bienes demaniales de su titularidad susceptibles también de usos ambientales, añadiéndose así poco a poco, cada año, más municipios al territorio aragonés que ya ha conseguido clarificar el recorrido de estos itinerarios ganaderos. Como se recordará, la clasificación de las vías pecuarias se convierte en premisa fundamental para el ejercicio de otras potestades públicas, como el deslinde y el amojonamiento.

6. 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, se convocaron las siguientes subvenciones: las dirigidas a entidades locales para la mejora de la eficiencia en el uso del agua en Aragón

en municipios de menos de 20.000 habitantes del año 2025, financiada por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation, UE) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Orden MAT/249/2025, de 6 de marzo, BOA 18 marzo); en materia de ahorro y uso eficiente de la energía a través de la puesta en marcha del Plan Renove Aragón 2025, de aparatos electrodomésticos y equipos productores de calor, frío (Orden PEJ/712/2025, de 4 de junio); para la adaptación de la ganadería extensiva a los retos ambientales y a los desafíos socioterritoriales para el año 2025 (Orden AGA/720/2025, de 17 de junio, BOA 1 julio); y las dirigidas a las entidades locales aragonesas, para promover acciones en materia de cambio climático y educación ambiental durante el año 2025 (Orden MAT/769/2025, de 30 de junio, BOA 8 julio).

Asimismo, se modificó puntualmente la Orden AGM/1724/2019, de 18 de diciembre, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones dirigida a entidades locales del ámbito pirenaico para impulsar actuaciones relativas a la mejora de la depuración de aguas residuales (año 2020), que gestionará el Instituto Aragonés del Agua (Orden MAT/1320/2025, de 26 de septiembre, BOA 14 octubre). También por Orden MAT/699/2025, de 13 de junio, se modificó la Orden MAT/688/2024, de 11 de junio, por la que se convocan subvenciones públicas en el área de influencia socioeconómica 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, como su modificación mediante Orden/MAT/1130/2024, de 25 de septiembre (BOA 26 junio).

Finalmente, reseñaremos la concesión directa de dos subvenciones al Ayuntamiento de Zaragoza y al Consorcio número 1 de Huesca para la mejora de la instalación de clasificación de envases recogidos separadamente, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, financiado por la Unión Europea Next Generation EU (véanse, respectivamente, Orden MAT/656/2025 y Orden MAT/657/2025, ambas de 2 de junio y publicadas en BOA 17 junio).