

Política ambiental de La Rioja

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

Sumario

	<i>Página</i>
1. Consideraciones previas	730
2. Competencias	732
2.1. Titularidad y ejercicio	732
2.2. Conflictividad	735
3. Organización	736
3.1. Administración general	736
3.2. Administración consultiva	737
3.3. Administración institucional	739
3.4. Financiación	739
4. Legislación ambiental general	740
4.1. La Ley 5/2002	740
4.2. Las técnicas de intervención administrativa	741
4.3. Los denominados instrumentos de actuación	743
5. Aguas	745
5.1. Nitratos	745
5.2. Saneamiento y depuración	745
6. Residuos	748
7. Biodiversidad	750
7.1. Protección de la naturaleza	750
7.2. Espacios naturales	752
7.3. Montes	753
7.4. Fauna	755

	<i>Página</i>
8. Contaminación acústica y electromagnética	755
Bibliografía	757

* * *

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Rioja es un topónimo polisémico (COELLO MARTÍN y GONZÁLEZ BOTIJA, 2004, 41). En su acepción más amplia, se usa tradicionalmente para designar una comarca natural que incluye parte del territorio de las antiguas provincias de Logroño (Rioja Alta y Rioja Baja) y Álava (Rioja Alavesa) y también, aunque en menor medida, de Navarra y Burgos. Antes de la Constitución, ciertamente, existía la Provincia de Logroño que –englobando también la comarca de Cameros– se incluía dentro de la extensa región de Castilla la Vieja y que, ya en 1980, pasó a denominarse Provincia de La Rioja. Frente a otras opciones, la Diputación Provincial impulsó con éxito la iniciativa para la creación de una Comunidad Autónoma Uniprovincial por la vía ordinaria del artículo 143 CE. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja –en la acepción estricta o político-institucional que a partir de ahora aquí importa– se aprobó por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio. Sus primeros años de andadura coincidieron con una época en la que todavía se notaba la turbulencia política de la Transición y se desarrollaron en un contexto de acusada inestabilidad institucional. En términos generales, la escasa producción legislativa y el parco desarrollo reglamentario salvo en aspectos puramente organizativos serían dos de los principales rasgos de aquel primer período en el que, por lo demás, se ponía en marcha una Administración autonómica de muy reducidas proporciones (MOLLINEDO, 1990, 1991, 1992 y 1993).

Una segunda etapa se abre con la reforma del Estatuto de Autonomía efectuada por la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo. A partir de 1995, las urnas otorgan por primera vez a una fuerza política mayoría absoluta en la Diputación General y, desde entonces, el Partido Popular viene ostentando la Presidencia del Gobierno autonómico –ya monocolor– ininterrumpidamente. Como tendremos ocasión de comprobar, en este segundo período –que es el de la progresiva consolidación de las instituciones de autogobierno y también de continua expansión presupuestaria– aumenta el número e importancia de las leyes autonómicas si bien en el ámbito reglamentario no ha pasado desapercibido el excesivo protagonismo que van adquiriendo las Órdenes de los Consejeros; una praxis discutible que pretendía encontrar apoyo en la deficiente regulación de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del régimen jurídico del Gobierno y la Administración pública de La Rioja (FANLO LORAS, 1996 y 2002).

De todos modos, puede decirse que la mayoría de edad de la autonomía riojana llega con la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, que reforma nuevamente el

Estatuto y supone «la homologación con el régimen de autogobierno de las demás Comunidades Autónomas» (FANLO LORAS, 1999). A partir de ese momento, la Diputación General de La Rioja pasa a denominarse Parlamento; cambio terminológico que va acompañado con previsiones para su revitalización que aprovechará el nuevo Reglamento de la Cámara de 2001. Por su parte, el Consejo de Gobierno pasa a denominarse Gobierno y será objeto de regulación específica con la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros que, entre otras cosas, resuelve el aludido problema relativo a la titularidad de la potestad reglamentaria. Reforzada la autonomía con los últimos traspasos de funciones y servicios, la Administración autonómica ha experimentado un espectacular crecimiento, al igual que el Derecho que la regula (Ley 3/1990, de 29 de junio, de la función pública, Ley 1/1993, de 23 de marzo, de patrimonio, recientemente derogada y sustituida por la Ley 11/2005, de 19 de octubre, Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público y Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja). En cuanto a la Administración local, la reforma estatutaria ha eliminado la obligatoriedad inicial de las comarcas de manera que el municipio sigue siendo la pieza básica y necesaria de la organización territorial en los términos ahora establecidos en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local de La Rioja (las especificidades de la capital se atienden por la Ley 1/2004, de 16 de febrero, para la aplicación a Logroño del régimen de organización singular de los municipios de gran población). La reforma también acogió en el Estatuto el Consejo Consultivo de La Rioja cuya regulación inicial contenida en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, se deroga y sustituye por la Ley 3/2001, de 31 de mayo, recientemente afectada por la citada Ley 4/2005.

A grandes rasgos, éste es el contexto histórico, político e institucional del objeto del presente informe. No obstante, considero conveniente recordar además que La Rioja es la Comunidad Autónoma peninsular de menor extensión (5.045 kilómetros cuadrados) y también la Comunidad Autónoma de menor población (293.553 habitantes a 1 de enero de 2004). Si bien es cierto que en los últimos años crece en términos absolutos –con un porcentaje medio de población inmigrante en torno al 10%–, su densidad de población sigue siendo muy inferior a la media (58,4 habitantes por kilómetro cuadrado frente al 85,5 estatal). Hay que tener en cuenta la morfología de su territorio, que presenta dos zonas bien diferenciadas: la Sierra, en la vertiente norte de la Cordillera Ibérica, con picos que llegan a alcanzar cotas superiores a los dos mil metros de altitud, y el Valle, en la margen derecha del Ebro, que acoge los principales asentamientos urbanos e infraestructuras de comunicaciones. Sólo dos de sus 174 municipios superan la barrera de los 20.000 habitantes y uno de ellos es la capital, Logroño, con casi el 60% de la población total. El Producto Interior Bruto de La Rioja se viene situando entre los seis primeros del Estado y la tasa de paro es de las más bajas. La aportación de la agricultura, volcada en la viña y en sus mundialmente reputados vinos así como en otros cultivos rentables de regadío, mantiene su importante peso específico. Lo mismo puede decirse en el ámbito industrial respecto de sectores tradicionales

como bodegas, conserveras, calzado o muebles frente a otros nuevos sectores diversificados pero mucho más localizados. Valgan estos escuetos datos introductorios para encarar con un mínimo de realismo el tratamiento de los problemas ambientales que aquí nos van a ocupar.

2. COMPETENCIAS

2.1. TITULARIDAD Y EJERCICIO

En el marco definido por el artículo 148 CE, en su versión inicial el Estatuto de Autonomía de la Rioja de 1982 sistematizó las competencias que entonces asumía en varios preceptos. Su artículo 8 enumeraba hasta 19 materias en las que la Comunidad Autónoma ostentaba competencia «exclusiva». Entre ellas figuraban «obras públicas de interés de La Rioja», determinadas funciones sobre «aprovechamientos hidráulicos», «aguas minerales y termales», «agricultura y ganadería», «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», «la caza, la pesca fluvial y la acuicultura» o el patrimonio cultural. Por su parte, el artículo 9 listaba diez materias en las que la Comunidad Autónoma asumía competencias de «desarrollo legislativo y ejecución». Entre ellas se incluían, por lo que ahora más importa, «las vías pecuarias, montes, aprovechamientos forestales, pastos, régimen de las zonas de montaña y espacios naturales protegidos». En fin, el artículo 10 recogía cinco materias en las que la Comunidad Autónoma asumía únicamente «la función ejecutiva» y aquí era, precisamente, donde se ubicaba «la gestión en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos y lagos». A todo ello había que añadir las previsiones de los artículos 11 a 13 acerca de la posibilidad de asunción de otras competencias «expectantes» y, sobre todo, la regla del artículo 14 conforme a la cual la Comunidad Autónoma, en su condición de uniprovincial, «asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que, según las leyes, correspondan a la Diputación Provincial de La Rioja» y las que a las Diputaciones de régimen común puedan corresponder en el futuro (Disposición Adicional 2ª). Las funciones y servicios estatales sobre estas materias fueron objeto de tempranos trasposos (Real Decreto 2823/1983, de 5 de octubre, estudios de ordenación del territorio y medio ambiente; Real Decreto 3022/1983, de 5 de octubre, obras hidráulicas; Real Decreto 3353/1983, de 5 de octubre, medio ambiente; Real Decreto 2892/1983, de 13 de octubre, agricultura; Real Decreto 3576/1983, de 28 de diciembre, ordenación del territorio y urbanismo; Real Decreto 848/1985, conservación de la naturaleza). A estas alturas no merece la pena detenerse en el análisis literal del planteamiento estatutario que, por lo demás, no es original en el panorama autonómico comparado. Bastará, por consiguiente, retener que la Comunidad Autónoma de La Rioja ostentaba desde el primer momento diversos títulos competenciales vinculados con la política ambiental, que de dichos títulos derivaba un haz de facultades distinto en cada caso y que, en último extremo, el título más débil –el de mera ejecución– parecía proyectarse sobre un «concepto residual» de medio ambiente.

De todos modos, el ejercicio de aquel primer bloque de competencias autonómicas ofrecería un balance muy discreto. La primera norma ambiental con rango de Ley no aparecería hasta el año 1994. Por su parte, la inmensa mayoría de las disposiciones del Consejo de Gobierno se centraron en aspectos organizativos en los términos que veremos luego. La actividad administrativa de la época consiste fundamentalmente en la aplicación de legislación estatal. Así, por Resolución del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 28 de junio de 1988 se procede a la aprobación definitiva del Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja y Normas Urbanísticas Comarcales (en cuyo desarrollo se aprobarían en 1994 Planes Especiales para la protección del Camino de Santiago y de las ignitas). El mismo fundamento encuentran las acciones para la preservación de la naturaleza en espacios más concretos como el Camero Viejo o la Sierra Cebollera y, en cierto modo, otras normas como el Decreto 75/1991, de 31 de octubre, por el que se aprueban las acciones comprendidas en el programa operativo 5b), para los municipios de Agricultura de Montaña o el Decreto 53/1993, de 25 de noviembre, por el que se aprueba la ampliación de la Reserva Nacional de Caza de Cameros. En este mismo ámbito pero ya con posterioridad, el Decreto 28/1994, de 12 de mayo, establece el Reglamento de los voluntarios verdes para la realización de actividades en defensa y protección de la naturaleza y el medio ambiente y el Decreto 29/1994, de 12 de mayo, regula la circulación con vehículos de motor en montes gestionados por la Comunidad Autónoma. El otro gran polo de atención del momento es el sector de los residuos. Aquí también la primera disposición autonómica es de aplicación de la Ley estatal (Decreto 36/1989, de 28 de julio, de aprobación del Plan de Actuación en materia de residuos sólidos urbanos). Sin embargo, y aún sin un título competencial completamente claro, aparecen aquí los más tempranos reglamentos ejecutivos ambientales que identificaremos más adelante.

La reforma operada por la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, afectó de lleno a los preceptos estatutarios arriba indicados. Las materias de competencia «exclusiva» del artículo 8 se elevan hasta 29 y entre ellas se incluye ahora «ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma». Al respecto se ha señalado que ésta es una de las atribuciones que «carece prácticamente de contenido, por no concurrir el presupuesto de hecho legitimante» que sería el de la existencia de alguna cuenca hidrográfica intracomunitaria (FANLO LORAS, 1998, 349). Por su parte, la lista de materias del artículo 9 –desarrollo legislativo y ejecución– se eleva a 13 y entre ellas se ubica ahora, como novedad más interesante a nuestros efectos, la mención a las «normas adicionales de protección del medio ambiente». Se incluye también el «régimen minero y energético». En fin, el artículo 10 incrementa hasta 12 las materias en que la CAR ostenta competencias de ejecución y mantiene entre ellas el título específico de protección del ambiente, en los términos ya expuestos. Sin pretender prejuzgar la intencionalidad de esta opción, la verdadera importancia jurídica del cambio estriba en que con él las competencias autonómicas de desarrollo «legislativo» de las bases estatales no

se refieren ya sólo a «vías pecuarias, montes, aprovechamientos forestales, pastos, régimen de las zonas de montaña y espacios naturales protegidos» (artículo 9.4) sino ahora también a cualquier submateria subsumible en el concepto de medio ambiente (artículo 9.11).

Sea como fuere, lo cierto es que en ese período empiezan a aparecer las primeras grandes leyes sectoriales autonómicas como las de saneamiento y depuración de aguas, patrimonio forestal, protección de los animales, caza y también la Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo (COELLO MARTÍN, 2004). En cuanto a las normas reglamentarias, y al margen de las puramente organizativas, que siguen siendo la tipología más abundante, asistimos a una cierta diversificación de sectores sometidos a una regulación propia como ejemplifican el Reglamento de vías pecuarias; el Decreto 32/1998, de 30 de abril, que establece normas de carácter técnico para las instalaciones eléctricas con objeto de proteger la avifauna; el Decreto 48/1998, de 24 de julio, que regula el procedimiento para la autorización de instalaciones de producción energía eléctrica a partir de energía eólica o el Decreto 64/1998, de 20 de noviembre, de senderismo. En esta época se produce también la aprobación del Plan Director Territorial de Saneamiento y Depuración de Aguas residuales y del Plan Director de Residuos; la ejecución de cuyas previsiones se encomendarán al Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja que se constituye en 1998 y viene desempeñando un papel muy relevante como tendremos ocasión de comprobar más adelante.

Se llega así a la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, que, en general, se ha valorado positivamente por su significación política pero que ha merecido fundados reproches en el plano estrictamente técnico. La reforma afecta, en primer lugar, al artículo 8 que pasa a enumerar 38 materias de competencia «exclusiva» sin novedades de relieve a nuestros efectos como no sea que se incluye aquí ahora el «tratamiento especial de las zonas de montaña» (nuevo artículo 8.22). Afecta también al artículo 9, que cifra ahora en 12 las materias en que la Comunidad Autónoma ostenta competencias de «desarrollo legislativo y ejecución». En realidad, se efectúa un reagrupamiento que depara en este caso una separación entre, por una parte, «protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. Espacios naturales protegidos. Protección de los ecosistemas» (nuevo artículo 9.1) y, por otra, «montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos» (nuevo artículo 9.11). Por lo demás, el antiguo artículo 10 queda suprimido y a las competencias meramente ejecutivas se refiere ahora el nuevo artículo 11 del Estatuto de Autonomía, que en ninguno de sus 15 incisos se refiere ya a la protección del medio ambiente a estos efectos. En líneas generales, la técnica legiferante ha suscitado controversias acerca del verdadero alcance de la ampliación competencial (véase al respecto del Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 11/1999, de 31 de mayo, Ponente Granada Hijelmo). Pero en materia ambiental la conclusión parece meridianamente clara: como no sea a resultas de la suerte que haya podido correr algún título conexo, la verdadera ampliación se produjo en 1994 pues la reforma

de 1999 se ha limitado, a efectos prácticos, al reagrupamiento expuesto. En este orden de consideraciones, la supresión de la referencia a la protección del ambiente entre las competencias de ejecución no supone pérdida de ningún tipo. Es verdad que de ella deriva la desaparición de la anterior referencia a «vertidos» pero no es menos cierto que aquella mención constituía un alarde de nominalismo cuya desaparición no ha impedido legislar sobre saneamiento y depuración de aguas residuales en los términos que se verán más adelante.

Resta indicar que a partir de aquel momento aparece nueva legislación sobre sectores ya regulados con anterioridad (protección de los animales y saneamiento de aguas residuales) y se completa la legislación sectorial de interés a nuestros efectos con la pionera Ley 3/2000, de 19 de junio, de desarrollo rural, la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de turismo, la Ley 2/2002, de 17 de abril, de salud y la fundamental Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente que junto con las más recientes Ley 7/2002, de 18 de octubre, de sanidad animal, Ley 4/2003, de 26 de marzo, de conservación de espacios naturales y Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la red de itinerarios verdes, configuran las líneas maestras del vigente Derecho ambiental riojano que aquí trataremos de sistematizar, no sin antes mencionar otras conexas como la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de patrimonio cultural, histórico y artístico o la Ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del transporte urbano por carretera.

2.2. CONFLICTIVIDAD

En un contexto general de escasísima conflictividad competencial, la política ambiental no ha sido excepción a la regla. De una parte, debe reseñarse el rigor con que las propias Instituciones autonómicas han procurado respetar en todo momento los límites constitucionales. A este respecto, merece ser destacada la acción preventiva del Consejo Consultivo de La Rioja y, dentro de ella, la doctrina sobre la debida articulación de los títulos autonómicos ambientales y el estatal de legislación civil (artículo 149.1.8 CE) que luce en los Dictámenes 61/03, de 15 de julio (sobre el Decreto de protección y desarrollo del patrimonio forestal) y 11/04, de 24 de febrero (sobre el Decreto de la Ley de caza; Ponente en ambos casos De Pablo Contreras). Articulación que no se rige por el principio de especialidad ya que la clave está en entender que la regulación de las relaciones entre particulares pertenece inequívoca y exclusivamente al ámbito del Derecho privado. Por otra parte, el talante conciliador del Gobierno se ha manifestado, por ejemplo, en el Decreto 1/2001, de 12 de enero, que modifica el Decreto 44/2000, sobre los Sotos del Ebro en Alfaro atendiendo el requerimiento del Gobierno de la Nación para respetar las competencias de la Confederación Hidrográfica del Ebro (FANLO LORAS, 2002, 364). En sentido inverso, perdida la sintonía política entre los ejecutivos estatal y autonómico últimamente, se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (puede verse al respecto al Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 72/05).

En cuanto a las relaciones con las Comunidades Autónomas limítrofes, el contexto general es bien distinto debido a los innumerables contenciosos suscitados por los regímenes fiscales forales. En todo caso, como muestra de cooperación pueden citarse la Ley 5/2004, de 5 de octubre, para la aprobación del protocolo de colaboración con la Diputación Foral de Álava para la planificación y obras de carreteras en la red viaria en zonas colindantes, la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, para la aprobación del Convenio de colaboración con la Junta de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales o la Ley 15/2005, de 23 de diciembre, para la aprobación del Convenio de colaboración con la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés de ambas Comunidades. Y como ejemplo de confrontación, valga la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 18 de diciembre de 2002, que desestima el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal aprobado por el Gobierno de Navarra para la construcción en la localidad navarra de Lodosa de una «celda de seguridad para el depósito de residuos industriales» por la empresa Inabonos.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. ADMINISTRACIÓN GENERAL

Hasta su reforma de 1999, el Estatuto de Autonomía de La Rioja limitaba el número de Consejerías a un máximo de 10. En la práctica ninguno de los diez Gobiernos que se han sucedido en las seis legislaturas han llegado a esta cifra, oscilando siempre los Departamentos entre 8 y 9. Al no haberse establecido reserva de ley en este punto, las remodelaciones vienen efectuándose mediante normas reglamentarias. De hecho, los reglamentos organizativos suponen «la mayor parte del esfuerzo normativo durante estos dos primeros decenios de autonomía». En ese contexto, «la distribución entre Consejerías de las competencias relativas a intervención ambiental, territorial y de infraestructuras ha sido objeto de amplias dudas en el Derecho Administrativo Riojano de la Organización» (GRANADO HIJELMO, 2004, 411).

El primer Consejo de Gobierno Provisional lo formaban 8 Consejerías pero en ninguna de ellas figuraba el rótulo «medio ambiente». Parece que las competencias ambientales se alojaban en la Consejería de Administración Territorial y Ordenación del Territorio. El segundo Consejo de Gobierno provisional confirmó las mismas Consejerías. En 1983 el Consejo de Gobierno de la I^a Legislatura está compuesto también por 8 Departamentos pero entre ellos se crea la *Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente* que se mantendría en los dos primeros gobiernos de la II^a Legislatura (PP-PRP) pero desaparecería en el tercero (PSOE-PR). En la III^a Legislatura, para la conformación del séptimo Gobierno imperativos del pacto de coalición PSOE-PR llevaron en 1991 a la creación de una específica *Consejería de Medio Ambiente*. Ya en la IV^a Legislatura, bajo el primer Gobierno con

mayoría absoluta del PP (que es el octavo y cuenta tan sólo con seis Departamentos), la reestructuración departamental de 1995 depara una *Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones y Medio Ambiente*. Desde 1999 (Vª Legislatura, noveno Gobierno, PP), el protagonismo en la materia que nos ocupa pasa a la *Consejería de Turismo y Medio Ambiente* que, finalmente, y desde 2003 (VIª Legislatura, décimo Gobierno, PP) engloba también Política Territorial. «Esta inestabilidad ha generado que los órganos fundamentales en estas áreas no sean ni las Consejerías ni sus correspondientes Secretarías Generales Técnicas, sino los Servicios y Direcciones, antes Regionales y ahora Generales, así como algunos órganos colegiados adscritos a las mismas» (GRANADO HIJELMO, 2004, 412).

En la actualidad, el Decreto 5/2003, de 7 de julio, establece 9 Consejerías. La *Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial* incluye en su estructura cinco centros directivos que son la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Turismo, la Dirección General de Calidad Ambiental, la Dirección General de Medio Natural y la Dirección General de Política Territorial (Decreto 35/2003, de 15 de julio, modificado por Decreto 44/2004, de 23 de julio). En el área funcional de *Calidad Ambiental* se ubican los Servicios de Integración Ambiental y Gestión y Control de Residuos. La Dirección General de *Medio Natural* es la principal afectada por la reforma de 2004 que se justifica por la entrada en vigor de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de conservación de los espacios naturales de La Rioja y la inminente incorporación de un tercio de la superficie riojana a la Red Natura de la Unión Europea. Integra ahora los Servicios de Conservación de la Naturaleza y Planificación, Gestión Forestal y Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca; cuyas principales funciones proceden del originario servicio de montes y conservación de la naturaleza inicialmente alojado en la Consejería de Agricultura y Alimentación. A ella se vinculan la Junta Consultiva de la Reserva Regional de Caza de Cameros, la Junta Rectora del Parque Natural de Sierra Cebollera y el Consejo Regional de Caza (este último regulado por Decreto 34/1986 cuya última modificación se ha operado por Decreto 68/1994, de 22 de diciembre). Por su parte, de la Dirección General de *Política Territorial*, que también comprende minas, se han acabado desajando las competencias relativas a vivienda, que se ubican en la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes donde, por cierto, también se alojan las relativas a obras hidráulicas. La Orden 7/2003, de 16 de octubre, hace públicas las competencias que pueden ejercer estos órganos por delegación de la Consejera. La Orden 14/2000, de 28 de abril, modificada por Orden 8/2001, de 9 de marzo, regula sus ficheros automatizados que contienen datos de carácter personal.

3.2. ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA

Frente a los riesgos de fragmentación competencial que de este planteamiento pudieran derivar, hay que tener en cuenta la existencia de Comisiones Delegadas del Gobierno de Planificación y Ordenación Económica y de Ordenación del Territorio así como la creación de Comisiones Interdepartamentales y otros órganos colegiados de diversa naturaleza. Adscrita a la Dirección General de Calidad Am-

biental sigue figurando la Comisión Interdepartamental de lucha contra la contaminación difusa, creada por Decreto 38/1998, de 5 de junio, que integra representantes de las Consejerías de Salud, Agricultura, Obras Públicas y Administración Local y a la que se asignan funciones de coordinación con objetivos específicos en materia de nitratos, plaguicidas y residuos ganaderos. Por su parte, el artículo 7 de la Ley 3/2000, de 19 de junio, contempla la Comisión Interdepartamental de Desarrollo Rural y el Consejo Riojano de Desarrollo Rural, en relación con los cuales giraron las principales objeciones que el Dictamen 35/99, de 15 de noviembre de 1999 (Ponente De Pablo Contreras) opuso al Anteproyecto que, por lo demás, «tiene tan solo el carácter de norma habilitante de una futura planificación de variadas políticas públicas para el mundo rural, a través de la elaboración del Plan Director de Desarrollo Rural de La Rioja, a cuyo efecto establece genéricamente sus objetivos y crea ciertos órganos administrativos. Su contenido normativo es, por ello, muy escaso, aunque puede ser grande, evidentemente, la importancia de las actividades públicas que, a partir de esta Ley, puedan desarrollarse en el futuro».

Mención aparte merece la trayectoria de las Comisiones de Urbanismo y Medio Ambiente. Entre 1989 y 1995 sus funciones estuvieron unificadas en una sola Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de La Rioja. Con posterioridad, la separación parece ya consolidada entre la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo (adscrita a la Dirección General de Política Territorial y hoy regulada por Decreto 18/2000, de 28 de abril) y la Comisión de Medio Ambiente (adscrita a Calidad Ambiental y regulada por Decreto 16/1997, de 21 de marzo, modificado por Decreto 49/1998, de 31 de julio, para integrar un representante de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma). En cuanto a su composición, sus respectivas reglas atienden necesidades de coordinación dando entrada no sólo a representantes de otras Consejerías sino también de la Administración del Estado y de la Administración Local (cosa que también hace la Comisión Regional de Protección Civil regulada por Decreto 7/2002, de 24 de enero). Pero reflejan de muy distinto modo las posibilidades de participación ciudadana en su seno. Así, mientras que en la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo se admiten representantes de organizaciones sindicales, empresariales y entidades ciudadanas, en la Comisión de Medio Ambiente se opta por un complejo «sistema de consultas sociales» que fue objeto de regulación detallada mediante Orden de 19 de febrero de 1996. Así las cosas, la participación orgánica parece reservada al Consejo Asesor de Medio Ambiente. Ciertamente, el artículo 43 de la Ley 5/2002 define el Consejo Asesor de Medio Ambiente como «el órgano consultivo superior en materia de medio ambiente, que canaliza la participación pública colectiva y tiene como funciones principales las de asesorar e informar la toma de decisiones en materia ambiental». A tal efecto, da vagas indicaciones sobre su composición y en cuanto a su «naturaleza, funciones y organización» remite a un desarrollo reglamentario que por el momento no ha aparecido. Pese a todo, el Decreto de estructura lo adscribe a la Dirección General de Calidad Ambiental.

3.3. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

Con carácter general, en La Rioja la descentralización funcional siempre ha sido contemplada con recelo. En ese contexto, puede decirse que la Administración institucional ha seguido en materia ambiental una evolución en cierto modo peculiar y que esta peculiaridad ha estado en todo momento vinculada a las características específicas de la planta local. En un primer momento, la Administración autonómica fomentó el asociacionismo municipal y así han ido surgiendo 29 Mancomunidades: 11 de ellas para obras y servicios de aguas, 7 de aprovechamientos forestales, 2 de servicios sociales y 9 de servicios múltiples. Más recientemente, sin embargo, pasa a implicarse directamente a través de Consorcios.

Por Decreto 4/1998, de 23 de enero, modificado por Decreto 3/1999, de 5 de febrero, se acuerda la constitución del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja y se aprueban sus Estatutos. Con personalidad jurídica propia, y en aplicación del principio de gestión integral, este Consorcio tiene como fines específicos la prestación de los servicios de saneamiento y depuración de aguas residuales y de tratamiento de residuos así como la construcción y explotación de infraestructuras supramunicipales de abastecimiento de agua, todo ello en el marco de los correspondientes Planes Directores; lo cual únicamente viene excluyendo la gestión de residuos no considerados urbanos. Está presidido por el Director General de Calidad Ambiental, dirigido por un Gerente y organizado en Junta de Gobierno y Asamblea General. En la actualidad, sólo un pequeño municipio queda fuera de él, de manera que los municipios consorciados representan prácticamente el 100% de la población. La reforma de 1999 afectó, entre otras cosas, al régimen de separación de miembros en sus dos modalidades de separación voluntaria y sanción por incumplimiento de sus obligaciones; separación que, en cualquier caso, no afectará a la subsistencia de los compromisos económicos que la entidad pudiera haber adquirido ante el Consorcio.

3.4. FINANCIACIÓN

La Rioja aparece totalmente incluida en el Objetivo 3 de los Fondos Estructurales (instaurado para apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y explotación) y parcialmente en el Objetivo 2 (para apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales). De este modo, viene beneficiándose de recursos provenientes del FEDER, del FEOGA-Orientación y también del Fondo de Cohesión. Por otra parte, los Ministerios de Fomento (en carreteras) y de Medio Ambiente (en obras hidráulicas) concentran actualmente el 93,7 % del total de las inversiones del Estado en territorio riojano.

Dentro de los tributos propios autonómicos hay que destacar el canon de saneamiento y depuración de aguas residuales, sobre el que volveremos. Además, la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos, regula la «tasa por servicios en materia de calidad ambiental». El apartado Quinto del artículo 28 de

la Ley 13/2005, de 16 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2006 ha modificado los elementos de esta tasa que ahora grava hasta 16 hechos imposables entre los que se encuentran la autorización ambiental integrada, la evaluación de impacto ambiental, la autorización como gestor o productor de residuos peligrosos, la inscripción en el Registro de pequeños productores de residuos peligrosos, la inspección ambiental o las nuevas intervenciones vinculadas con la emisión de gases de efecto invernadero. El apartado Sexto de este mismo precepto regula ahora separadamente la tasa por servicios en materia de información medioambiental.

4. LEGISLACIÓN AMBIENTAL GENERAL

4.1. LA LEY 5/2002

El comentario de la legislación ambiental riojana debe comenzar, necesariamente, por la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja. Su estructura es relativamente simple. Se abre con un Título Preliminar que recoge el objeto, los fines, los principios y el ámbito de aplicación de la Ley, así como una larga serie de definiciones. Su Título I versa sobre la «intervención administrativa» y justo es reconocer que en él, verdadero núcleo de la Ley, se afronta con decisión el problema de articulación entre la licencia de actividades clasificadas, la evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada. En el Título II se ofrecen diversos y heterogéneos «instrumentos de actuación» sobre los que volveremos. El Título III se dedica a la «disciplina ambiental» e incluye un breve Capítulo sobre «inspección, control y vigilancia», otro más detallado sobre «régimen sancionador» y un tercero, tal vez innecesario, sobre «procedimiento sancionador». En su inicial redacción completaban el texto legal cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria tácita y tres finales. La redacción actualmente vigente es la que resulta de las diez modificaciones operadas por el artículo 30 de la Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2004.

En general, la Ley 5/2002 es una norma que, más que regular, enumera el conjunto de técnicas disponibles para la tutela ambiental. Se significa por ser una de las primeras que lo hace en el contexto autonómico y por participar del característico formalismo de este tipo de leyes que están marcando una de las más reseñables tendencias del Derecho Ambiental. Como viene destacando ESTEVE PARDO, las normas jurídicas prácticamente agotan su contenido en la previsión de reglas de procedimiento mientras que las reglas sustantivas que pudieran restringir la discrecionalidad de la Administración ambiental hay que buscarlas fuera de la Ley y a veces incluso fuera de la legislación sectorial, en simples normas técnicas. Significativo en esta línea me parece el tratamiento que se dispensa a los «valores límite de emisión y prescripciones técnicas» cuya fijación queda remitida a la «legislación» y también a «acuerdos voluntarios» (Disposiciones Adicional 3ª y Final 2ª). A todo

ello hay que añadir que, aun cuando formalmente se invocan las competencias autonómicas reconocidas por el artículo 9 del Estatuto, no puede decirse que el resultado de su ejercicio dé como consecuencia un contenido que materialmente deba siempre considerarse desarrollo normativo de las bases estatales ni, mucho menos, normas adicionales de protección. Puede decirse que, en ese plano, se aprecia una «renuncia» del legislador autonómico, como señalara en su día el muy interesante Dictamen 12/02, de 18 de abril de 2002 (Ponente Fanlo Loras). Cabe añadir, en fin, que la mayor parte de las frecuentes remisiones normativas dispersas por el articulado no han sido por el momento atendidas por el Gobierno riojano.

4.2. LAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

Aisladamente consideradas, las técnicas horizontales de protección ambiental ofrecen pocas modulaciones de interés en esta regulación autonómica. La aportación verdaderamente novedosa radica en la forma en que se ha optado por su articulación e integración.

En lo que se refiere específicamente a la evaluación de impacto ambiental, lo más significativo afecta a la delimitación de su ámbito de aplicación (artículo 6.a). Así, de un lado, La Rioja se adelanta al Estado en la transposición de la Directiva 2001/42, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas, aunque para su aplicación práctica falta todavía el reglamento que concrete el «procedimiento específico» de evaluación. De otro, el procedimiento general de evaluación de impacto ambiental de proyectos que prefiguran los artículos 12 a 19 también ha de ser reglamentariamente precisado pero, en principio, las actividades e instalaciones sometidas son únicamente las que resultan de la normativa estatal. Bien es verdad que en la tramitación del Anteproyecto se advirtió que en legislación autonómica anterior se hallaban algunos dispersos supuestos de sujeción sectorial. Ésta es la clave que permite entender la Disposición Adicional Cuarta.

En lo tocante a la autorización ambiental integrada, se suscitan consideraciones muy similares. La escueta regulación de los artículos 20 a 24 se aplica exclusivamente a «las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las categorías de actividades que se determinen en la legislación básica del Estado sobre prevención y control integrado de la contaminación» (artículo 6.b).

Y en cuanto a la denominada licencia ambiental, que es de competencia municipal y cuyo otorgamiento se atribuye al Alcalde, hay que dar cuenta de varios problemas que se han tratado de superar con la reforma de 2003. Ante todo, debe destacarse que el legislador riojano opta por el mantenimiento de esta técnica tradicionalmente aplicada a las denominadas actividades clasificadas si bien lo hace alterando significativamente su ámbito de aplicación (artículo 6.c) y también su régimen jurídico clásico (artículos 25 y 26). En ambos planos, la redacción inicial se resentía de las dudas existentes sobre el alcance del preconstitucional RAMINP, que se entendía sólo transitoriamente aplicable «en tanto no sea publicado el regla-

mento de desarrollo de la presente ley» (Disposición Adicional 2ª). La reforma de 2003 ha derogado expresamente esta Disposición y ha suprimido la referencia a la «normativa básica estatal» del artículo 6.c, produciendo de este modo el desplazamiento del RAMINP. Además, ha incorporado en el texto reglas que podrían entenderse cubiertas por el principio de reserva de ley.

A resultas de todo ello, el ámbito de aplicación de la licencia ambiental municipal pierde su característica universalidad puesto que ahora sólo están sometidas a ella «las actividades e instalaciones no incluidas en los supuestos anteriores, que sean susceptibles de causar molestias o daños a las personas, bienes o el medio ambiente»; es decir, actividades no sometidas ni a autorización ambiental integrada ni a evaluación de impacto ambiental. Frente a los efectos que esta solución pudiera ocasionar desde la perspectiva de la autonomía local, el artículo 9 dispone ahora que «en todo procedimiento de intervención administrativa para la protección del medio ambiente que no sea competencia municipal se solicitará informe al municipio o municipios donde haya de ubicarse la instalación, incluso para los proyectos o actividades exentos de control preventivo municipal por haber sido declarados de interés general o autonómico por el Gobierno de La Rioja». Inversamente, en los supuestos ordinarios en que proceda, las facultades de intervención autonómica en estos expedientes quedan drásticamente reducidas. La reforma de 2003 diseña un procedimiento en el que tienen carácter preceptivo los informes sobre prevención de incendios, protección de la salud y generación de residuos y vertidos. Ése es ya el único cauce de coordinación interadministrativa aunque no queda claro que los informes autonómicos supongan efectivamente la integración de autorizaciones sectoriales autonómicas todavía previstas, como veremos, en la legislación de residuos y aguas residuales, por ejemplo. Por lo demás, se ha precisado el plazo máximo para el cumplimiento de la obligación de resolver por el Alcalde, que es de cuatro meses, y los efectos de su incumplimiento que, tras la reforma, provoca silencio negativo. El Gobierno de La Rioja podrá celebrar convenios de encomienda de gestión con aquellos Ayuntamientos que carezcan de recursos materiales y humanos suficientes para el ejercicio de su competencia. En el caso de actividades a ubicar en dos o más términos municipales, la competencia para tramitar y resolver corresponderá al Ayuntamiento en el que aquéllas ocupen mayor superficie o tenga mayor incidencia ambiental o, en caso de discrepancia, el que determine «el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma».

Como puede apreciarse, en esta fórmula de articulación hay una buena dosis de simplificación que consideramos plausible y adaptada a la realidad riojana. Regla común a estas tres técnicas horizontales es la causa de nulidad absoluta específica de las licencias y autorizaciones que contravengan lo dispuesto en el artículo 10. A ellas también se refiere en la práctica el Título III de la Ley. Tras la reforma de 2003, el artículo 53.1 tipifica las infracciones en materia de evaluación de impacto ambiental, el artículo 53.2 tipifica las infracciones en materia de autorización ambiental integrada y el artículo 53.3 tipifica las infracciones en materia de licencia ambiental. Este mismo criterio sistemático emplea ahora el artículo 56 para

tipificar las sanciones aplicables en cada caso. A destacar que «las empresas que hayan sido sancionadas por faltas graves y muy graves no podrán obtener subvenciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja hasta haber satisfecho la multa y, en su caso, haber ejecutado las medidas correctoras pertinentes» (artículo 58.4). En fin, la Ley crea el Registro de Infractores de normas ambientales, en el cual se inscribirán las personas físicas o jurídicas sancionadas en virtud de resolución firme en vía administrativa por los órganos con potestad sancionadora en la Comunidad».

4.3. LOS DENOMINADOS INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN

Como ya se ha anticipado, el Título III de la Ley 5/2002 contiene un catálogo de «instrumentos de actuación» que reciben un tratamiento muy desigual. Así, en primer lugar, las menciones a los planes y programas aluden a su finalidad y contenido pero no aclaran ni su naturaleza jurídica ni el procedimiento para su elaboración ni tampoco criterios para su articulación con otros instrumentos de planificación y, en particular, con los de ordenación del territorio y urbanismo. Por su parte, el Capítulo dedicado a la «difusión de la información ambiental» no se refiere al derecho de acceso a la información ambiental, que, en consecuencia, se rige por la normativa básica estatal. El Capítulo correspondiente a la «participación pública» se limita a configurar muy esquemáticamente el ya mencionado Consejo Asesor de Medio Ambiente. En fin, el Capítulo titulado «instrumentos económicos y de gestión» engloba figuras muy heterogéneas –tasas y precios públicos, «cánones», seguros y fianzas– y crea el Fondo de Conservación Ambiental.

Mención aparte merece la referencia legal a «sistemas de gestión y auditorías medioambientales» (artículos 30-34). Al hablar en plural, parece que no sólo se está pensando en la aplicación del sistema comunitario derivado del Reglamento EMAS sino también en «otros sistemas de gestión medioambiental como la ISO 14000». En cualquier caso, el contenido normativo es escaso pues se limita a recordar que la Comunidad Autónoma podrá designar entidades de acreditación y supervisión de verificadores medioambientales, que éstos deberán estar inscritos en el Registro de Establecimientos Industriales y que se creará el Registro de Centros adheridos o que hayan implantado algún sistema de gestión ambiental reconocido. Hay también una alusión al fomento de la implantación de estos sistemas que, aún cuando son voluntarios, indirectamente pueden promocionarse al poder «configurarse como un requisito para la percepción de ayudas y subvenciones o deducciones fiscales».

Parecido tratamiento reciben los «distintivos de garantía de calidad ambiental» (artículos 35-39). También aquí encontramos no sólo la referencia al sistema comunitario de etiqueta ecológica sino incluso la posibilidad de otros distintivos autonómicos. Por lo que se refiere al sistema comunitario, la regulación se limita a establecer el organismo competente, que será el órgano ambiental autonómico; a recordar sus funciones, que en realidad vienen determinadas por el Reglamento

comunitario y a sujetar la concesión de la etiqueta ecológica al pago de un precio público. Cabe añadir que, en la práctica, este tipo de instrumentos se vienen desarrollando más en el sector agrario, donde La Rioja contaba ya con el Decreto 56/2000, de 17 de noviembre, sobre la Producción Agraria Ecológica y con el Decreto 53/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula la producción integrada en productos agrarios, desarrollado por Órdenes 1/2002, 2/2002, 3/2002 y 4/2002, de 13 de febrero, y por Orden 16/2003, de 20 de mayo.

En relación con la primera de estas normas, el Dictamen 30/00 de 26 de julio (Ponente De Pablo Contreras) valoró positivamente la solución finalmente adoptada, que consiste, en definitiva, en hacer recaer la condición de «autoridad competente» y de «autoridad de control» en órganos de la Administración autonómica ya existentes, «creando el Consejo de Producción Agraria Ecológica de La Rioja como un órgano de carácter fundamentalmente consultivo». Pero también advirtió que, de acuerdo con el Reglamento (CEE) 2092/91, no puede acumularse en la Dirección General de Desarrollo Rural la condición de «autoridad de control» y «autoridad competente», razón por la que sugería la atribución de esta última al Consejero. En relación con el segundo grupo normativo, el Dictamen 47/01, de 22 de octubre (Ponente De Pablo Contreras) recordaba que las Marcas de garantía son una figura de Propiedad Industrial que en sus aspectos sustantivos han de regirse exclusivamente por lo dispuesto en la legislación estatal (artículo 149.1.9 CE). De ahí que fuera necesario obtener previamente a favor de la Comunidad Autónoma la inscripción en el Registro de Marcas de la Oficina Española de Patentes y Marcas, que «la revocación o suspensión de la autorización de uso de la marca en los casos que prevea su «reglamento» («que no es una disposición administrativa general, sino una reglamentación jurídico privada procedente del titular de la marca»), nunca puede conceptuarse como una sanción administrativa y, en fin, que también fuera conveniente aclarar si un mismo producto puede estar amparado por otras marcas de garantía y, al mismo tiempo, la prevista en este «reglamento independiente». En cualquier caso, con posterioridad, la Ley 5/2005, de 1 de junio, de sistemas de protección de la calidad agroalimentaria ha venido a diseñar un marco común que engloba también los distintivos ambientales y que, por lo demás, se ha considerado ajeno al tradicional modelo de autoadministración corporativa.

Aunque la Ley 5/2002 no se refiere a ello, cabe destacar la sugerente vía que abre el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno de Adquisiciones e Inversiones, de 28 de febrero de 2003, sobre la integración de aspectos medioambientales en la contratación pública. En él se «invita» a los órganos de contratación «a valorar y, en su caso, aplicar las diferentes posibilidades que ofrece el vigente régimen de contratación pública para conseguir una mejor protección del medio ambiente» y para ello se ofrecen algunos criterios prácticos que merecerían encontrar acomodo en un texto de naturaleza normativa.

5. AGUAS

5.1. NITRATOS

La normativa de protección de las aguas ha encarado dos principales frentes que, en ambos casos por imperativo comunitario, han sido la lucha contra la contaminación difusa y la gestión de las aguas residuales. En relación con lo primero, y en tareas de mera aplicación de la normativa comunitaria y estatal sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, por Acuerdo de 6 de febrero de 1997 se procedió a la declaración de inexistencia de zonas vulnerables; por Resolución 2599/1999, de 3 de diciembre se aprobó el Código de Buenas Prácticas Agrarias y por Acuerdo de 22 de noviembre de 2001 se procedió a la declaración de dos zonas vulnerables a estos efectos en el territorio riojano. Ya con posterioridad se ha dictado el Decreto 61/2002, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Programa de Actuación, Medidas Agronómicas y Muestreo de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de origen agrario. En él hay que destacar que los incumplimientos se sancionan con la reducción o pérdida de ayudas agrarias y, en particular, de las derivadas de la participación en medidas agroambientales, conforme al Reglamento (CE) 1257/1999, sobre la ayuda al desarrollo rural con cargo al FEOGA. De este modo se enlaza con la Orden 18/2005, de 27 de junio, por la que se desarrollan los requisitos agroambientales para la percepción de ayudas directas en el marco de la Política Agrícola Común en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

5.2. SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN

En cuanto al segundo frente del que hablamos, un ensayo inicial se cimentó en la Ley 7/1994, de 19 de julio, de saneamiento y depuración de aguas, modificada posteriormente en varias ocasiones por las Leyes 3/1996, 4/1996 y 9/1997, y desarrollada reglamentariamente por el Decreto 42/1997, de 22 de agosto. En ese contexto se aprobó un primer Plan Director de Saneamiento y Depuración por Acuerdo de 30 de octubre de 1996. Pero aquel dispositivo adolecía de insuficiencias que provocaban problemas jurídicos tanto en el plano organizativo como en el de la técnica tributaria. Tan es así que el Dictamen 13/1997, de 12 de junio (Ponente Fanlo Loras) llegó a desaconsejar la aprobación del Reglamento sobre el régimen económico-financiero del canon de saneamiento proyectado si antes no se acometía una profunda reforma legal. La reforma llegó con la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. Su Reglamento de desarrollo se aprobó por Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, que ha sido recientemente modificado por Decreto 50/2005, de 22 de julio.

Desde el punto de vista competencial, la Ley 5/2000 invoca conjuntamente diversos títulos que son los de obras públicas, proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos de interés para La Rioja, protección del medio

ambiente, sanidad e higiene, ordenación del territorio, pesca e incluso la propia de las Diputaciones provinciales de régimen común de «planificación, coordinación y auxilio a las Corporaciones locales en materia de saneamiento» y todo ello resaltando «la incidencia supramunicipal inherente a dicha actividad». Esta invocación suscitó que en la tramitación de la Ley se registraran dos alegaciones formuladas por la Comisaría de Aguas del Ebro y por la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente por entender que invadía competencias de los Organismos de Cuenca. El muy documentado Dictamen 25/2000, de 21 de junio (Ponente Fanlo Loras) descarta este reproche a partir de una reconsideración del concepto de vertido plasmado en la Ley de Aguas a la luz de los requerimientos de la autonomía local y también de la propia normativa básica sobre aguas residuales. Rechaza, además, que exista una situación de doble imposición entre figuras tributarias estatales (canon de control de vertidos, que tiene naturaleza jurídica de tasa) y autonómicas (canon de saneamiento, que tiene naturaleza jurídica de impuesto) ni siquiera cuando lo que se gravan son los «sistemas de saneamiento individual» (Dictamen 53/2001, de 5 de diciembre, Ponente Díez Jalón).

La nueva Ley tiene como objetivo ambiental garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas mediante la acción coordinada de las distintas Administraciones Públicas competentes en la materia y establece como directriz fundamental el principio de gestión integrada de los servicios públicos del agua y de la protección del medio ambiente. A tal efecto, delimita las competencias respectivas de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales. Así, el «alcantarillado» constituye un servicio obligatorio de competencia municipal mientras que el resto de los servicios de saneamiento (colectores generales e instalaciones de depuración) se declaran de interés general que no excluye la competencia local, aunque la sujeta a coordinación. La gestión de tales servicios corresponde, en principio, a los municipios pero se promueve su atribución al Consorcio de Aguas y Residuos.

La Ley regula además –y en esta ocasión con detalle– el procedimiento de elaboración y revisión, el contenido necesario y los efectos del principal instrumento de planificación en el sector, que es el Plan Director de Saneamiento y Depuración, al cual se atribuye naturaleza jurídica de plan sectorial de coordinación (artículo 59 LBRL). Aun cuando en la Ley se afirma que tiene carácter normativo, el vigente Plan Director de Saneamiento y Depuración 2000-2010 se aprobó por Acuerdo del Gobierno de La Rioja de 5 de octubre de 2001. La ejecución de obras y la puesta en marcha de las instalaciones de interés general autonómico previstas en el Plan no estarán sujetas a los actos de control preventivo municipal si bien antes de la aprobación definitiva del proyecto se dará trámite de audiencia a los municipios interesados por plazo mínimo de un mes para que aleguen lo que estimen conveniente en relación con sus competencias (artículo 12.2). Bajo la vigencia de la Ley anterior, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 29 de abril de 2002 declaró la nulidad de la Resolución por la que el Consejero había aprobado el Proyecto Técnico de emisario y estación depuradora

de aguas residuales del Municipio de Ezcaray. «Esta Sala considera que conforme al artículo 183.1 de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja y la Disposición Adicional de la Ley de 22 de diciembre de 1997 (que la declaraba de interés general) la obra de la depuradora de Ezcaray no está sujeta a licencia municipal de obras pero sí está sujeta a la licencia de actividad del RAMINP» (que, por lo demás, considera legislación básica del Estado en materia de medio ambiente). Hay una equívoca alusión a las conexiones con la evaluación de impacto ambiental pero, en definitiva, entiende que la falta de licencia de actividad acarrea un vicio de nulidad absoluta por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la aprobación del proyecto (artículo 62.1.e LPC). Naturalmente, esta doctrina debería en lo sucesivo acomodarse al régimen de la Ley 5/2002, que ya hemos expuesto *supra*.

La Ley también disciplina el régimen de los vertidos no domésticos a las redes de saneamiento de titularidad municipal o consorcial; régimen que puede ser objeto de desarrollo reglamentario incluso mediante Ordenanzas municipales. A estos fines, se distingue entre vertidos prohibidos (para cuya identificación ofrece criterios el Anexo I) y vertidos tolerados (que no pueden rebasar los valores límite de emisión previstos en el Anexo II). En principio, los vertidos no domésticos asimilables a los de un usuario doméstico quedan sometidos a un régimen de comunicación previa. Por su parte, los demás vertidos no domésticos requieren autorización administrativa previa del titular de la instalación (que como se ha visto puede ser la Comunidad Autónoma, el Consorcio o un Municipio). Estas autorizaciones de vertido tienen un plazo de eficacia de cinco años y serán renovables sucesivamente previa la oportuna comprobación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de las normas de calidad y objetivos ambientales que resulten aplicables en cada momento. Hay aquí pues una específica intervención sectorial que habrá que integrar en los procedimientos previstos en la Ley 5/2002 cosa que, si bien es clara en los casos de autorización ambiental integrada cuando proceda, no lo es tanto en los casos de licencia ambiental municipal, como ya se anticipó, o puede resultar problemática de optar por ello. Cabe añadir que al régimen de vertidos va casi exclusivamente dirigido el sistema de infracciones y sanciones tipificado en el Capítulo V de la Ley y que en él se concentran las tres modificaciones operadas por el artículo 31 de la Ley 10/2003, de 19 de diciembre.

En fin, particular atención dedica la Ley a regular un régimen económico financiero específico destinado a financiar los gastos de construcción, gestión, explotación y mantenimiento de las instalaciones de saneamiento y depuración mediante el denominado canon de saneamiento. El canon de saneamiento es un tributo propio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de naturaleza impositiva que «será compatible con otros tributos que puedan establecerse por actuaciones administrativas, obras o servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado». Su hecho imponible lo constituye «el vertido de aguas residuales al medio ambiente, puesto de manifiesto a través del consumo de aguas de cualquier procedencia y con independencia de que el vertido se realice directamente o a través de redes

de alcantarillado». El Capítulo VI de la Ley establece los elementos de este tributo (supuestos de no sujeción, devengo, exenciones, sujetos pasivos contribuyente y sustituto, base imponible, cuota tributaria, etc.) cuya concreción es el principal objeto del Reglamento ya mencionado y cuyo coeficiente ha sido actualizado por el artículo 27 de la Ley 13/2005, de acompañamiento a los Presupuestos para 2006. Por lo demás, la gestión del canon podrá llevarse a cabo por la Administración autonómica o delegarse en el Consorcio mediante Decreto. En todo lo demás, incluidas infracciones y sanciones, se aplica por remisión la Ley General Tributaria.

6. RESIDUOS

Durante años, el sector normativo de los residuos creció al amparo de dos leyes estatales que eran la Ley de residuos sólidos urbanos de 1975 y la Ley de residuos tóxicos y peligrosos de 1986. De aquella época proceden el Decreto 86/1990, de 11 de octubre, de asignación de competencias en materia de autorizaciones para la producción y gestión de residuos tóxicos y peligrosos y la Orden de 25 de mayo de 1992, por la que se crea el registro de pequeños productores de residuos tóxicos y peligrosos así como otras tres normas sobre otras tantas tipologías de residuos que incorporan mayor contenido sustantivo. La primera de ellas es el Decreto 51/1993, de 11 de noviembre, de ordenación de la gestión de los residuos sanitarios, muy similar al resto de normas autonómicas que al respecto surgieron en aquel momento. La segunda es la muy técnica Orden de 21 de abril de 1994, sobre la gestión de aceites usados (que, sin embargo, ni siquiera se menciona en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de noviembre de 2001 que versa sobre algunas implicaciones tributarias de la valorización de residuos y, más concretamente, de la sujeción al concepto tributario de impuestos especiales del uso como combustible de aceites usados regenerados por la propia empresa). Y la tercera y de mayor alcance se refiere a los por aquel entonces denominados residuos sólidos urbanos.

En efecto, una primera normativa al respecto que databa del año 1989 fue expresamente derogada por el Decreto 46/1994, de 28 de julio, de gestión de residuos sólidos urbanos, que hoy formalmente sigue en vigor y que en todo este tiempo sólo ha sufrido una levísima modificación expresa por efecto del Decreto 14/1998, de 20 de febrero. En realidad, y pese a su título, debe precisarse que el auténtico objeto del Decreto 46/1994 era la regulación del procedimiento para la instalación y control de vertederos de residuos urbanos e inertes. Dicha regulación mereció en su día justificados elogios porque, entre otras cosas, muy atenta a la larga tramitación de la Propuesta de Directiva sobre el vertido de residuos, asumía pioneramente criterios reglados de localización y funcionamiento que sólo cinco años más tarde se acabarían imponiendo desde el Derecho comunitario. El problema es que también contemplaba reglas formales que se han visto afectadas por el transcurso del tiempo. Ilustrativa al respecto es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de julio de 2002 que, incluso antes de la reforma operada por Decreto 14/1998, confirma la necesidad de licencia de actividad clasi-

ficada para los vertederos de residuos inertes municipales en funcionamiento (si bien reduce, por no concurrir agravante de peligro para el medio ambiente o la salud, la sanción impuesta por el Director General de Calidad Ambiental a un Ayuntamiento que ejerce la actividad de vertedero de residuos sólidos inertes en una escombrera y estercolero careciendo de licencia; infracción que además se reputa «permanente» impidiendo su prescripción). Pero éstas y otras cuestiones deberían analizarse ahora a la luz de la nueva regulación básica contenida en la Ley de Residuos de 1998, el Real Decreto sobre eliminación de residuos en vertedero de 2001 y del discutido impacto que en dichas normas haya podido ejercer la Ley de prevención y control integrados de la contaminación de 2002. En el mismo sentido habría que considerar la Ley autonómica 5/2002 ya comentada respecto de la cual, por cierto, se suscita un problema añadido como es el determinar si la genérica exigencia de evaluación de impacto ambiental para los vertederos sometidos al Decreto en cuestión sigue en pie, habida cuenta de que éste no se cita expresamente en la Disposición Adicional Cuarta de aquélla.

Desde 1998, en efecto, el marco básico del sector de los residuos ha cambiado espectacularmente. Así lo reconoce el propio Plan Director de Residuos de La Rioja 2000-2006, aprobado por Acuerdo del Gobierno de La Rioja de 29 de septiembre de 2000. Según sus datos, en La Rioja se generan anualmente 110.454 toneladas de residuos domésticos, 218.500 toneladas de residuos industriales, de las cuales sólo 12.000 corresponden a residuos peligrosos, algo más de un millón de toneladas de residuos agropecuarios y 1.125 toneladas de residuos hospitalarios. En la fecha de su aprobación, existían ocho emplazamientos inventariados como potenciales suelos contaminados. Entre las infraestructuras existentes se recogen dos estaciones de transferencia, un «punto limpio» de titularidad privada, cuatro vertederos de residuos urbanos y un número indeterminado de vertederos de escombros de los cuales sólo nueve están autorizados. Según sus estimaciones, y pese a que la prevención es un objetivo en sí mismo y además prioritario, la cantidad de residuos generados en La Rioja seguirá creciendo y la capacidad de gestión pública y privada se considera insuficiente. Así las cosas, el Plan diseña nueve «programas de actuación» (que son los de prevención, gestión de residuos y suelos contaminados, desarrollo normativo, inspección y control, investigación y desarrollo, formación y empleo, comunicación, educación y seguimiento y revisión del Plan) con un total de inversiones que superaban los diez mil millones de pesetas de los cuales prácticamente la mitad se asignaban al programa de gestión adecuada de residuos urbanos, en cuya financiación cobraría especial protagonismo la futura implantación de una «tasa regional de tratamiento de residuos urbanos». La configuración de ésta y otras «tasas que penalicen el vertido de residuos que sean técnica y económicamente valorizables» era una de las muchas «iniciativas» que sobre la necesidad de actualización del régimen de producción y gestión de los distintos tipos de residuos sugiere el citado Programa de desarrollo normativo.

Pero el caso es que, y aun cuando de las fuentes consultadas para la elaboración de este estudio se deduce que no han faltado esfuerzos para la elaboración

de una Ley autonómica sobre residuos, en esta última época sólo han aparecido dos normas de rango y significación discutibles en el nuevo contexto como son la Orden 32/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan los documentos de control y seguimiento para la recogida y gestión de residuos no peligrosos y la Orden 1/2002, de 21 de enero, por la que se regulan los documentos de control y seguimiento a emplear para la recogida de pequeñas cantidades de residuos peligrosos. En honor a la verdad, hay que añadir también a esta lista el artículo 36 de la Ley 13/2005, de acompañamiento, que se limita a establecer la regla del silencio negativo en los procedimientos de autorizaciones en materia de residuos.

En definitiva, a día de hoy, la normativa riojana sobre residuos sigue siendo fragmentaria, incompleta y anticuada. Esto significa, por una parte, que no puede responder adecuadamente a los más ambiciosos objetivos políticos marcados por el Plan Director que, por lo demás, viene ejecutando con pragmatismo en su ámbito el Consorcio de Aguas y Residuos. Y significa también que es muy bajo el grado de desarrollo autonómico de la legislación básica estatal en la materia que es la que en la práctica se aplica como acredita la jurisprudencia. Así, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de enero de 2000 y de 15 de julio de 2002 confirman sendas sanciones impuestas por el Consejero por diversas infracciones de la legislación estatal sobre residuos tóxicos y peligrosos sin autorización. En la primera de ellas, se interpreta el artículo 45 del Reglamento estatal sobre residuos tóxicos y peligrosos, que regula la toma de muestras, en el sentido de que no exige que se tomen varias en días y horas diferentes.

7. BIODIVERSIDAD

7.1. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA

Concurren en este ámbito diversos sectores normativos que cuentan en La Rioja con legislación específica. Desde luego, hay que partir de la protección que al suelo no urbanizable dispensa la ya citada Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo, y los instrumentos en ella previstos así como los anteriores a ella que, como el también mencionado Plan Especial del Medio Ambiente Natural de La Rioja y Normas Urbanísticas Regionales de 1987, mantienen su vigencia en virtud de su Disposición Transitoria Quinta (COELLO MARTÍN, 2004). Tal protección puede quedar reforzada en determinados casos como iremos viendo en los supuestos de espacios naturales protegidos y montes pero también en otros como los de itinerarios verdes (Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la Red de Itinerarios Verdes) o las vías pecuarias (Decreto 3/1998, de 9 de enero). Precisamente sobre el Reglamento de vías pecuarias, el Dictamen 29/1997, de 25 de noviembre (Ponente De Pablo Contreras) observó que «al optar por dicha vía de desarrollo meramente reglamentario, la Comunidad Autónoma de La Rioja renuncia a la posibilidad de llevar a efecto políticas propias en la materia. La precedente afirmación, sin embargo, no pasa de ser en el presente caso meramente

teórica» porque «la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, no deja ningún margen apreciable para que las Comunidades Autónomas lleven a cabo políticas propias en materia de vías pecuarias». «Por nuestra parte, no dudamos que tal forma de proceder de la Ley 3/1995 hace a ésta susceptible de reproche constitucional por contradecir el concepto mismo de legislación básica». También con carácter general, se pronunció por la inconstitucionalidad por reproducción de contenidos normativos que sean de competencia exclusiva del Estado (legislación civil, registro) pero no necesariamente de los que sean legislación básica del Estado.

Junto a todo ello, hay que considerar la regulación específica sobre protección de flora y fauna. La perspectiva tradicional de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas anida en la Ley 9/1998, de 2 de julio, de caza (últimamente modificada por el artículo 35 de la ya varias veces citada Ley 13/2005) y, en ese sector, hay que tener en cuenta también la Ley 3/1999, de 31 de marzo, por la que se aprueba la ampliación de la Reserva Regional de Caza de Cameros y el Decreto 17/2004, de 27 de febrero, que aprueba el Reglamento de la Ley de caza. Sobre esta última disposición versa el Dictamen 11/2004, de 24 de febrero (Ponente De Pablo Contreras), donde se afirma que «lo mismo que ocurriera con la ley que se pretende desarrollar, invade notoriamente en determinados extremos la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil». Al hilo de ello, recuerda su «doctrina constante en materia de responsabilidad por daños causados por las piezas de caza, que hemos dicho siempre (desde nuestro Dictamen 19/1998, cuya doctrina hemos ratificado luego en incontables ocasiones) que, salvo en el particular supuesto del párrafo segundo del artículo 13 de la Ley autonómica, es siempre responsabilidad civil y no responsabilidad patrimonial de la Administración, incluso cuando eventualmente sea una Administración Pública la propietaria o titular del coto o terreno cinegético de procedencia de las piezas». A este respecto, es capital la aportación del reciente Dictamen 111/2005, de 1 de diciembre (Ponente De Pablo Contreras) que estima «desplazada» por el artículo 13 de la Ley riojana de caza la nueva Disposición Adicional 9ª introducida en el Texto Articulado de la Ley de Tráfico por la Ley estatal 17/2005, de 19 de julio, sobre el carné de conducir por puntos. Y ello porque «la competencia específica de la Comunidad Autónoma en materia de caza ampara la posibilidad de reforzar o ampliar su propia responsabilidad por los daños causados por las piezas de caza como parte del coste que supone el mantenimiento de las específicas políticas públicas, libremente asumidas por el legislador autonómico, sobre las especies cazables y la actividad cinegética».

Con anterioridad, a este respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 14 de mayo de 1996 había imputado a la Administración la responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados en viñas por corzos procedentes de una reserva de la Comunidad Autónoma. Cabe destacar, por otra parte, que en estas materias se centra la mayor parte de la jurisprudencia «ambiental» registrada durante el período considerado. Así, en relación con sanciones en materia de caza pueden verse las Sentencias de 7 de noviembre de 1995, de 22 de enero de 1996, de 31 de mayo de 1996, de 2 de diciembre de 1996 y de 12 de junio de

2001. En relación con sanciones en materia de pesca, son de interés las Sentencias de 29 de diciembre de 1995 y 11 de marzo de 1996 que inaplican la Orden de 11 de diciembre de 1992, en materia de pesca fluvial, por vulneración del artículo 25 CE, y las de 16 de enero de 1996, 8 de marzo de 1996 y 6 de abril de 1996, que reducen las sanciones impuestas al amparo de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 4 de enero de 1994. Hay, en fin, otros pronunciamientos como las Sentencias de 31 de julio de 1995, de 21 de marzo de 1996 y de 16 de septiembre de 1996 que apuntan en la nueva óptica de la protección –y no del mero aprovechamiento regulado– de especies en la línea en que se insertan, como veremos, las legislaciones de patrimonio forestal y protección de los animales.

7.2. ESPACIOS NATURALES

La aplicación de la Ley estatal 4/1989 en La Rioja durante casi tres lustros ha permitido apreciar la existencia de diversos vacíos en la conservación de espacios naturales derivados del escaso detalle que la ley básica alcanza en alguno de sus contenidos y de las propias peculiaridades del territorio riojano. De esta constatación parte la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de conservación de espacios naturales de La Rioja que pretende, al mismo tiempo, cumplir con las exigencias comunitarias de protección de la Red Natura 2000. A tal fin, a la tipología básica de estos espacios, que adapta a la realidad riojana, la Ley autonómica añade dos nuevas figuras de protección que son las «Zonas Especiales de Conservación de Importancia Comunitaria» y las «Áreas Naturales Singulares». Lógicamente, al regular el régimen económico, también contempla la delimitación de Áreas de Influencia Socioeconómica a las que el Gobierno podrá destinar ayudas técnicas y financieras y en las que podrá dar prioridad a sus programas de inversiones. En la práctica, la propia Ley identifica en los tres Anexos a los que remiten otras tantas Disposiciones Adicionales los diferentes espacios naturales protegidos en la actualidad y que son los siguientes:

– Existe un Parque Natural que es el de Sierra Cebollera. El Decreto 64/1994, de 17 de noviembre, aprobó su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Por Ley 4/1995, de 20 de marzo, se procedió a su creación. El Decreto 35/2000, de 30 de junio, aprobó su Plan Rector de Uso y Gestión. El Decreto 27/1996, de 24 de mayo, regula la composición y funcionamiento de su Junta Rectora (como quiera que la Ley 4/2003 ha modificado las funciones de este órgano, ha sido modificado por Decreto 60/2004, de 12 de noviembre).

– Existe también aprobada con anterioridad una Reserva Natural: que es la de los Sotos del Ebro en Alfaro. Su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se aprobó por Decreto 44/2000, de 1 de septiembre, luego modificado por Decreto 1/2001, de 12 de enero. Su declaración como tal se efectuó por Decreto 29/2001, de 25 de mayo.

– Las Zonas Especiales de Conservación de Importancia Comunitaria llegan a alcanzar el 33% de la superficie total regional. Cuatro de ellas tienen la considera-

ción de Zonas de Especial Protección para las Aves y son las de Sierra de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros; Sierra de Alcarama y Valle de Alhama; Obarenes y Sierra de Cantabria; y Peñas de Iregua, Leza y Jubera. Como Lugares de Interés Comunitario figuran, además de las citadas ZEPAS, los Sotos y Riberas del Ebro en los municipios de Alfaro, Fuenmayor y Haro.

Del desarrollo normativo que la Ley autonómica hace del marco básico de los instrumentos de planificación y de las técnicas de protección y gestión interesa especialmente lo relativo al régimen general de usos. En efecto; se ha optado por clasificar dichos usos, en función de su compatibilidad con los objetivos de protección específicos en cada caso, en permitidos, prohibidos y autorizables. Y el caso es que estos últimos se someten a autorización autonómica previa (artículo 32.2) si bien, «cuando tales usos precisen además licencia urbanística o autorización administrativa de otra índole por parte de otras Consejerías o Administraciones Públicas» se requiere también informe ambiental en estos otros procedimientos (artículo 32.3), aunque tal vez podría entenderse esta regla en el sentido de que, en tales casos, dicha autorización se transforma en informe, en línea con el principio de integración. Por otra parte, en el régimen específico de las zonas de especial conservación de importancia comunitaria se exige que cualquier plan o proyecto que pueda afectarlas «de forma apreciable» vaya acompañado de un «informe de evaluación de sus repercusiones ambientales en el espacio, incluidas las correspondientes medidas correctoras, que deberá ser preceptivamente informado por la Consejería» ambiental. Cuando dicho plan o proyecto esté sometido a evaluación de impacto ambiental, este «informe de evaluación» se incluirá dentro del correspondiente Estudio de impacto ambiental. En caso de discrepancia, resolverá el Gobierno que puede autorizar el plan o proyecto «por razones imperiosas de interés público de primer orden» dando conocimiento a la Comisión Europea o previa consulta a esta última si el lugar considerado alberga un tipo de hábitat natural y/ o una especie prioritaria.

7.3. MONTES

Con la preconstitucional legislación estatal de montes enlaza todavía la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja, modificada por la Ley 7/2000, de 19 de diciembre, por la Ley 10/2002, de 17 de diciembre y por el artículo 34 de la Ley 13/2005. Tras su promulgación se mantuvieron vigentes diversas disposiciones anteriormente dictadas en este ámbito –y entre ellas las relativas a acampadas y circulación de vehículos a motor en montes– que han sido derogadas por el Decreto 114/2003, de 30 de octubre, que aprueba su Reglamento y que ofrece un minucioso desarrollo de la regulación legal sobre los distintos tipos de montes, de la protección y defensa de la flora, de la ordenación y aprovechamiento de los montes con especial atención al uso recreativo, de la mejora y fomento de trabajos forestales y de las infracciones y sanciones. En la tramitación de esta última norma, y entre otras observaciones que, en general confirmaban su adecuación a Derecho, el Dictamen 61/2003, de 15 de julio (Po-

nente Cid Monreal) consideró necesario «hacer una llamada acerca de la oportunidad de la publicación de la misma en un momento en el que se está tramitando en el Parlamento nacional un nuevo Proyecto de Ley de Montes». Así las cosas, y «toda vez que el plazo que establecía la Disposición Final 1ª de la Ley 2/1995 para dictar el Reglamento era de un año, que ha transcurrido en exceso, podría haberse esperado a la promulgación de la Ley estatal y, posteriormente, proceder a la elaboración del Reglamento, previa modificación, si fuese necesario, de la Ley autonómica» en cuestión. En esta recomendación que a la postre no resultó atendida se estaba aludiendo, obviamente, a la que había de ser la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes; norma estatal que con posterioridad se cita en la Orden 4/2005, de 24 de junio, sobre prevención de incendios en terrenos forestales y agrícolas que, además transcribe literalmente alguno de sus preceptos y remite al sistema de infracciones y sanciones en ella establecido. La cita también, aunque desde otra óptica, el reciente Decreto 58/2005, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Especial de protección civil de emergencia por incendios forestales.

Sea como fuere, y en ejecución de las previsiones reglamentarias, este bloque normativo debía completarse con el Plan Forestal de La Rioja. Y el hecho es que por Acuerdo de 23 de enero de 2004 se ha aprobado el Plan Estratégico de Conservación del Medio Natural-Plan Forestal de La Rioja, que, como su propio nombre indica, no se limita a lo estrictamente forestal y contempla un plazo de vigencia de veinte años. El primero de sus tres «ejes de intervención» tiene por objeto la conservación de la biodiversidad y se está desplegando en tres «líneas de actuación» relativas a la conservación de espacios naturales protegidos, vegetación y flora silvestre y fauna silvestre. Debe observarse que en este ámbito rige el Decreto 59/1998, por el que se crea y regula el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de flora y fauna silvestres de La Rioja y que en él se han dictado los Decretos 22/2005, de 11 de marzo, 63/2005, de 28 de octubre y 72/2005, de 16 de diciembre, por los que se aprueban los planes de recuperación de la androsela riojana, del grosellero de roca y del laurel de Portugal, respectivamente. El segundo «eje de intervención» atiende a la gestión forestal sostenible y consta a su vez de cuatro líneas de actuación relativas a la ordenación y gestión de los sistemas forestales, protección de los sistemas forestales, aprovechamiento sostenible y sector forestal privado. El tercer eje de intervención alude a instrumentos de carácter horizontal mencionando la Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la red de itinerarios verdes de La Rioja.

Como pronunciamiento jurisprudencial de mayor interés en este campo cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de octubre de 2000 que se enfrenta al problema de determinar quién tiene la competencia para sancionar el hecho de cortar una chopera sin autorización administrativa en las proximidades de un río. Si fuera zona de dominio público, sería la Confederación Hidrográfica, pero como es «terreno forestal» la competencia es de la Administración autonómica (artículos 1, 4.1.b y 87.c de la Ley 2/1995).

7.4. FAUNA

Rige aquí la Ley 5/1995, de 22 de marzo, de protección de los animales, afectada casi en su totalidad por las modificaciones introducidas por la Ley 2/2000, de 31 de mayo. Tras unas disposiciones generales se ocupa este texto de los animales domésticos, de la fauna salvaje (regulando el aprovechamiento cinegético y piscícola; las especies protegidas y el Catálogo Regional de Especies amenazadas), de la tenencia, tráfico y comercio de animales, de las infracciones y sanciones así como de la formación y educación en temas de protección de los animales.

Como ya se ha indicado, el Decreto 59/1998, de 9 de octubre, crea y regula el Catálogo Regional de especies amenazadas de la flora y fauna silvestres. En su Anexo se especifican únicamente las especies en peligro de extinción que son seis de fauna y tres de flora. Con posterioridad se han aprobado los planes de recuperación de la mayor parte de ellas: del águila-azor perdicera (Decreto 19/1999, de 28 de mayo), del sisón común (Decreto 8/2000, de 18 de febrero), del cangrejo autóctono de río (Decreto 47/2000, de 7 de septiembre), de la perdiz pardilla (Decreto 48/2001, de 9 de noviembre), y del visón europeo (Decreto 14/2002, de 1 de marzo).

Cabe añadir en este ámbito una referencia al Decreto 32/1998, de 30 de abril, por el que se establecen normas de carácter técnico para las instalaciones eléctricas con objeto de proteger la avifauna. Exige el informe vinculante de la Dirección General de Medio Natural en el procedimiento de autorización por la Dirección General de Industria. Además, «cuando resulte factible, las instalaciones de nueva construcción evitarán atravesar» reservas naturales y «los espacios naturales afectados por Planes de recuperación para especies de aves catalogadas en peligro de extinción». Otras disposiciones a considerar en este campo son la Orden 7/2001, de 8 de marzo, por la que se determinan con carácter transitorio los supuestos excepcionales de evacuación de cadáveres animales con destino a la alimentación de aves carroñeras y la Orden 6/2005, de 18 de julio, por la que se fijan las condiciones necesarias para la captura y/o tenencia de aves fringílicas para el año 2005.

8. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y ELECTROMAGNÉTICA

No parece que la contaminación atmosférica se perciba como un problema acuciante. Si acaso, por completar el repaso hasta aquí efectuado, parece necesario reflejar también las respuestas que están mereciendo las nuevas modalidades de contaminación física. Así, en relación con el ruido, no hay normativa autonómica pero sí local, al menos en municipios de mayor población. De hecho, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de septiembre de 1998 y de 29 de abril de 1999 confirman sanciones impuestas en aplicación de la Ordenanza Municipal de ruidos del Ayuntamiento de Logroño. Por su parte, la Sentencia de 18 de febrero de 2005 estima probado que el nivel de ruido derivado de la incesante circulación existente en el punto donde se encuentran las bandas sonoras existentes en una carretera es superior al permitido por otra Ordenanza, «ocasionando

una contaminación acústica que si bien no pone en peligro la salud del actor o de su familia, sí que se priva del derecho de disfrute de su domicilio, impidiendo el normal desarrollo de su intimidad personal y familiar, de acuerdo con los usos sociales existentes en la actualidad, por lo que se aprecia la infracción del derecho fundamental reconocido en el artículo 18.2 CE».

Por lo que hace a la denominada contaminación electromagnética, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 5/2002 aludía a las «infraestructuras de radiocomunicación» para declararlas «explícitamente incluidas» en el ámbito de exigencia de la licencia ambiental municipal. Ya hemos visto que dicha Disposición resultó posteriormente derogada por otros motivos. En todo caso, hay que estar a la regulación específica contenida en el Decreto 44/2002, de 31 de julio, de ordenación de instalaciones de radiocomunicación. Precisamente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 13 de mayo de 2004 desestima numerosas alegaciones de Telefónica Móviles España, SA contra esta norma. Así, establece que no incurre en vicio de incompetencia, que tampoco requería informe del Ministerio de Fomento al no ser instrumento de planificación territorial, que no era necesario distinguir entre telefonía analógica y digital al delimitar su ámbito de aplicación, que está plenamente justificado el sometimiento de estas instalaciones a licencia de actividad clasificada y la previsión de retirada de las clandestinas, que no existe inconveniente alguno para que la Administración autonómica introduzca mayores restricciones ante el riesgo potencial derivado de las emisiones radioeléctricas en la salud y calidad de vida de las personas, ni tampoco para exigir la compartición de instalaciones, un Plan anual Territorial de Despliegue de Red u otras prohibiciones y limitaciones fundadas en motivos de ordenación del territorio y urbanismo, protección del medio ambiente y de la salud de las personas ni, desde luego, para atribuir competencias de inspección y control a las Administraciones competentes en dichas materias, sin perjuicio de las que correspondan a la Administración del Estado en el plano técnico. Estima, no obstante, la impugnación del artículo 10, que contemplaba la posibilidad de que los Ayuntamientos condicionaran el otorgamiento de la licencia de actividad a la previa prestación de fianza; estimación que basa en la doctrina de Sentencias del Tribunal Supremo «referidas a las licencias urbanísticas, pero que también son aplicables a las licencias de actividad» según las cuales «sólo son admisibles las *condictio iuris* con base en el ordenamiento urbanístico. Y trasladando esta doctrina al supuesto que nos ocupa sólo sería admisible una *condictio iuris* a la concesión de la licencia de actividad que tuviera una habilitación legal». Con todo, da también cuenta de una anterior Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 6 de abril de 2004 que declaró la nulidad del párrafo segundo de la Disposición Transitoria Primera, relativa a la adaptación de ciertas instalaciones existentes, con una argumentación que parece resultar contradictoria «al considerar que la Comunidad Autónoma de La Rioja no tiene competencia para fijar los límites de emisiones conforme a lo establecido en el artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones».

BIBLIOGRAFÍA

- COELLO MARTÍN, C.: «Notas sobre la legislación urbanística de La Rioja: normas para la metrópoli y minifundismo local», *Justicia Administrativa*, número extraordinario 2004, pp. 189 y ss.
- COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F.: «Sobre el conflicto de nombres geográficos vinícolas: la Rioja argentina y el Rioja», *Anuario Jurídico de La Rioja*, 9, (2003-2004), pp. 25 y ss.
- FANLO LORAS, A.: «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas 1993-2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- GRANADO HIJELMO, I.: «La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (A.P.C.A.R.)», en M. BASSOLS COMA (coord.), *La Administración Pública de las Comunidades Autónoma*, INAP, Madrid, 2004, pp. 377-458.
- «El Consejo Consultivo de La Rioja: organización y funcionamiento» y «Crónica del Consejo Consultivo: reseña de la Doctrina Legal del Consejo Consultivo de La Rioja (1996-2004)», *Anuario Jurídico de La Rioja*, 9 (2003-2004), pp. 63 y ss. y 247 y ss., respectivamente.
- MOLLINEDO, J. J.: «La Rioja», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1990-1991, pp. 155-163.
- «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, pp. 165-168.

