

# Política ambiental de La Rioja

---

RENÉ-JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

## Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria general .....	532
2. Legislación ambiental general .....	532
2.1. Evaluación de impacto ambiental .....	533
2.1.1. Planes y programas .....	533
2.1.2. Proyectos .....	534
2.2. Autorización ambiental integrada .....	534
2.3. Licencia ambiental municipal .....	535
3. Legislación sectorial .....	535
3.1. Ordenación del territorio y urbanismo .....	535
3.1.1. Supuestos de sujeción .....	536
3.1.2. Procedimiento .....	536
3.2. Aguas .....	537
3.3. Residuos .....	539
3.4. Pesca .....	540
3.5. Otros .....	541
4. Administración ambiental .....	541
4.1. Organización .....	541
4.2. Planificación .....	542
4.3. Gestión .....	542
5. Jurisprudencia ambiental .....	543
6. Problemas .....	544
Apéndice informativo .....	546
1. Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial .....	546
2. Leyes ambientales .....	546
3. Reglamentos en materia de medio ambiente .....	546

531

4. Planes y programas en materia de medio ambiente .....	547
5. Jurisprudencia ambiental del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja ...	547
6. Publicaciones .....	547

\* \* \*

## 1. TRAYECTORIA GENERAL

Las principales novedades de las que hemos de dar cuenta en la crónica del año 2006 se hallan en el campo normativo. El tronco de la legislación ambiental riojana se ha robustecido con la aparición del Reglamento de ejecución de la Ley de protección del medio ambiente (*infra* 2) y también, aunque de forma indirecta, con la nueva ley autonómica de ordenación del territorio y urbanismo. Además, algunas de sus ramas sectoriales se han renovado por caminos diversos. En materia de residuos, por ejemplo, se ha hecho mediante un reglamento de nueva planta mientras que en materia de aguas residuales se ha optado por modificar la regulación legal del saneamiento y depuración a través de la socorrida ley de acompañamiento a los presupuestos. Sobre precedentes de ínfimo rango reglamentario, en fin, el sector de la pesca se ha dotado de una ley específica (*infra* 3).

En el campo organizativo se han registrado cambios de menor porte que, en todo caso, no han afectado a la Administración ambiental general si bien no desaprovecharemos la ocasión para destacar la creación y puesta en marcha de la institución del Defensor del Pueblo riojano (*infra* 4). Nos ocuparemos también, aunque en líneas muy generales, de la aplicación cotidiana del Derecho ambiental por las Administraciones públicas y por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (*infra* 5). Más allá de lo que permite la metodología jurídica, por último, intentaremos asomarnos a la realidad para comprobar que la protección del ambiente no ocupa un lugar preferente entre las preocupaciones de la sociedad riojana (*infra* 6).

## 2. LEGISLACIÓN AMBIENTAL GENERAL

Por Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, se ha aprobado el Reglamento de desarrollo del Título I de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja. Se trata de una norma necesaria y esperada que se publicó el 16 de noviembre y ha entrado en vigor tres meses después. El proceso de elaboración se ha alargado debido fundamentalmente a la inestabilidad normativa propia del sector pero, en líneas generales, ha dado como resultado un buen reglamento ejecutivo. Esta valoración no pretende ocultar que hay otros aspectos de la Ley que han quedado por el momento sin desarrollo puesto que este Reglamento se ocupa únicamente de la «intervención administrativa» que, a fin de cuentas, es el núcleo central de la regulación legal.

532

Contiene 62 artículos estructurados en cuatro Títulos así como una disposición adicional, dos transitorias, una derogatoria y otra final y se completa con cinco anexos. El Título I ofrece una serie de disposiciones comunes, el Título II regula la evaluación de impacto ambiental, el Título III la autorización ambiental integrada y el Título IV la licencia ambiental municipal. Su rasgo más característico es su finalidad eminentemente práctica que, en línea con la Ley, pretende, «en la medida de lo posible, otorgar claridad y sencillez al sistema de intervención administrativa en materia de medio ambiente». Lo que aporta, en consecuencia, no son tanto innovaciones de fondo impropias de una norma reglamentaria sino prescripciones útiles sobre todo en el plano de los procedimientos requeridos para la aplicación de la Ley.

En este contexto general hay dos aspectos que en una primera lectura llaman la atención. El primero radica en que el Gobierno ha renunciado a desarrollar el dispositivo sancionador previsto en la Ley seguramente por entender que tiene una densidad normativa suficiente para su aplicación directa. El segundo es que opta por el sistema de anexos para delimitar el ámbito de aplicación de cada una de las tres técnicas de intervención horizontal. Esta opción resulta técnicamente discutible en la medida en que el legislador riojano había dejado clara su voluntad de no adoptar medidas de mayor protección autonómica al menos respecto de la evaluación de impacto ambiental y de la autorización ambiental integrada. Así las cosas, si estos anexos coinciden con los del Estado resultarían innecesarios pero si no coincidieran podría vulnerarse el principio de reserva de Ley. De ahí pueden surgir problemas prácticos que tal vez no se solucionen por completo con la habilitación al Consejero para adaptar los Anexos «a las modificaciones que, en su caso, se produzcan en la legislación básica del Estado» (Disposición Final Única).

## **2.1. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

### **2.1.1. Planes y programas**

Asunto importante que ha quedado fuera del Reglamento es la evaluación conjunta o estratégica de planes y programas. Ésta, se limita a decir, «se regirá por lo dispuesto en la normativa estatal básica y en su caso, en la legislación sectorial reguladora de la elaboración y aprobación de los correspondientes planes y programas» (artículo 11.2). Esta remisión sólo ha sido atendida hasta el momento por la nueva regulación legal de los planes de ordenación del territorio y urbanismo, como veremos *infra* 3.1. Por cierto, desde el punto de vista económico-financiero, se ha procedido a suprimir la tarifa «evaluación de impacto ambiental de planes y programas» de la «tasa por servicios en materia de calidad ambiental» (artículo 25.Segundo de la Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2007, que ha modificado a tal efecto la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos).

### 2.1.2. Proyectos

Consecuentemente, la regulación del Título II del Reglamento que estamos comentando se ciñe exclusivamente a la evaluación de impacto ambiental de proyectos. En este ámbito, el Capítulo II se divide en tres secciones; la primera ofrece tres definiciones y alude al trámite de consultas previas, la segunda detalla el contenido del estudio de impacto ambiental y la tercera regula el procedimiento que culmina con la declaración de impacto. Ya en relación con la eficacia de ésta, el Capítulo III se refiere a cuestiones de vigilancia, a la posibilidad de suspensión de actividades y a la exigencia de responsabilidades civiles.

Es notorio que la redacción de este Título se ha inspirado en el Reglamento estatal aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre. Las diferencias con aquel texto, hasta ahora aplicable en La Rioja sólo por vía de supletoriedad, son pocas pero cuando existen parecen proceder de un doble impulso. De un lado, la propia experiencia de la Administración riojana. De otro, las nuevas bases estatales introducidas en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 por las Leyes 9/2006, de 28 de abril, y 27/2006, de 18 de julio. En relación con las posibilidades de participación ciudadana que brindan estas últimas, sin embargo, cabe advertir que nuestro Reglamento no ha creído oportuno facilitarlas desde el momento de las consultas previas (artículo 15).

### 2.2. AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

El Título III del Reglamento dedica a la autorización ambiental integrada otros tres capítulos. El primero recoge las «normas generales», el segundo se ocupa del «procedimiento» –con tres secciones relativas a la «solicitud», a la «tramitación» y a la «resolución», respectivamente– y el tercero precisa el régimen de renovación y revisión de esta peculiar autorización.

Respecto de las bases estatales fijadas por la LPCIC, el Reglamento riojano concreta en detalle los supuestos de modificación sustancial (artículo 37 que llega a establecer, en ocasiones, porcentajes de incremento en el consumo de agua o energía, en los niveles de emisión o vertido y en la producción de residuos). También incluye dentro de la documentación del proyecto que ha de acompañar a la solicitud el «informe de situación del suelo» [artículo 41.a), con expresa referencia al Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los estándares para la declaración de suelos contaminados] y concreta que el contenido del informe municipal ha de versar sobre aspectos puramente urbanísticos [artículo 41.b)]. Por último, diseña los trámites preceptivos de un procedimiento administrativo que es común para la renovación y para la revisión de la autorización ambiental integrada (artículo 51).

### 2.3. LICENCIA AMBIENTAL MUNICIPAL

Finalmente, y respetando la simetría de los anteriores, el Título IV del Reglamento regula la denominada licencia ambiental: en su Capítulo I recoge las «normas generales», en el segundo ofrece las reglas de procedimiento y en el tercero aborda cuestiones de eficacia como las relativas a la transmisibilidad, la revisión y la caducidad de estas licencias.

Al analizar este Título es obligado partir de la afirmación contenida en su preámbulo y conforme a la cual se entiende que la Ley 5/2002 «dejó sin efecto» el RAMINP en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Naturalmente, este «desplazamiento» –que sólo es constitucionalmente posible en la medida en que, como venimos sosteniendo, aquella norma estatal carece de carácter básico– tiene derivaciones sobre las que luego hemos de volver. Pero en este momento interesa enlazarlo con la exigibilidad de la licencia ambiental. A este respecto, «el listado de actividades que quedaban sometidas al RAMINP de 1961, que había quedado claramente obsoleto, ha sido sustituido por el Anexo V de este Reglamento, que relaciona, con carácter enunciativo, las que requieren licencia ambiental». No obstante, esta regla requiere dos precisiones. De una parte, se someten también a esta licencia las «modificaciones sustanciales», entendiendo por tales las indicadas en el artículo 53. De otra, se tiene presente la posibilidad de excluir ciertas actividades «exentas» pero para poder identificarlas habrá que esperar a la Orden que establezca los «parámetros» que permitan comprobar en cada caso «su escasa incidencia en el medio ambiente o en la salud de las personas» (artículo 52.3 y Disposición Transitoria Segunda).

## 3. LEGISLACIÓN SECTORIAL

### 3.1. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Siempre es todo un acontecimiento la aparición de una norma como la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja. Máxime cuando, en línea con el Derecho autonómico comparado más reciente, las referencias al desarrollo sostenible y a la protección del medio ambiente son constantes entre los principios y fines que asume en su Título Preliminar. Pero esta macroley, que sigue la estructura sistemática que se ha hecho ya típica y que consta de 237 artículos, nos obliga en este comentario de urgencia a ser muy selectivos y centrar nuestra atención en uno de sus muchos puntos relevantes. Se trata del modo en que se ha plasmado el régimen de evaluación ambiental de los planes y programas territoriales y urbanísticos. Esto ha sido, precisamente, lo que ha motivado su primera y muy temprana modificación que se ha operado por el artículo 35 de la ya citada Ley 11/2006.

La exposición de motivos de esta última explica que la Ley estatal 9/2006 y la Ley autonómica 5/2006 se tramitaron «paralelamente» y su aprobación fue casi

«simultánea», razón por la que «se hace necesaria una adaptación urgente de nuestra Ley» especialmente «a la terminología y plazos introducidos con carácter básico por el Estado». La preocupación terminológica –tal vez injustificada– aflora desde la primera regla según la cual «cuando la Ley 5/2006 utilice las expresiones evaluación ambiental estratégica, estudio de impacto ambiental y declaración de impacto ambiental, éstas se sustituirán, respectivamente, por evaluación ambiental del planeamiento, informe de sostenibilidad ambiental y memoria ambiental cuando se refieran a instrumentos de planificación urbanística» (artículo 35.º Primero de la Ley 11/2006). Con estas y otras precisiones, pues, y a falta de una regulación general a la que como hemos visto el Reglamento de la Ley 5/2002 ha renunciado, es la propia Ley 5/2006 la que establece los supuestos de sujeción a esta forma de intervención ambiental y las reglas de procedimiento aplicables.

### **3.1.1. Supuestos de sujeción**

En cuanto a lo primero, debemos partir de la Disposición Adicional Quinta. En su virtud, quedan sometidas a evaluación ambiental la Estrategia Territorial de La Rioja, las Directrices de Actuación Territorial y las Zonas de Interés Regional, lo cual parece excluir otros instrumentos de ordenación del territorio como, por ejemplo, los Proyectos de Interés Supramunicipal que, de ser así, se supone seguirían el régimen ordinario de la evaluación de impacto ambiental de proyectos.

En su virtud también quedan sometidas la aprobación y la revisión de los planes generales municipales y de los planes especiales independientes en todo caso, así como del planeamiento de desarrollo que incorpore ámbitos de suelo urbanizable no delimitado (planes parciales) o que se dicte en desarrollo de planeamiento general no evaluado (planes parciales y demás planes especiales).

En su virtud, en fin, quedan sometidas también las modificaciones de los instrumentos citados pero sólo «cuando produzcan efectos significativos sobre el medio ambiente». Se entiende que tal supuesto se produce cuando la modificación afecte a espacios protegidos por la Directriz del Suelo No Urbanizable de La Rioja, incluidos en la Red Natura 2000 o en la lista de humedales del Convenio de Ramsar, cuando se desclasifique suelo no urbanizable de especial protección, cuando se prevean proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, cuando se generen impactos por acumulación o sinergia de diferentes proyectos o, en fin, cuando concurren otras circunstancias que puedan suponer un riesgo ambiental.

### **3.1.2. Procedimiento**

En cuanto al procedimiento, la reforma ha suprimido la referencia que en esta misma Disposición se hacía a las «determinaciones» del «Estudio de Impacto Ambiental» y ha alterado la redacción de su apartado final que ahora prescinde de plazos y señala que «el órgano competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo» (antes decía el órgano ambiental) «elaborará y emitirá la Memoria Ambiental, en todo caso, con anterioridad al acto final de aprobación del instru-

mento al que se refiera, y la publicará juntamente con la aprobación definitiva del instrumento en el Boletín Oficial de La Rioja». Para más detalles hay que acudir a las reglas específicas de elaboración de cada instrumento: artículo 20 para la Estrategia Territorial de La Rioja, artículo 24 para las Directrices de Actuación Territorial, artículo 32 para las Zonas de Interés Regional y artículo 87 para los Planes Generales Municipales (y planes especiales por remisión del artículo 91).

Esta opción por la dispersión normativa tiene la ventaja de adaptar los trámites a las peculiaridades de cada instrumento pero no está exenta de inconvenientes que tal vez no han sido suficientemente resaltados, por secundarios, en el debate de una ley tan compleja. Bastará indicar a este respecto y con carácter general que hubiera sido preferible otro modelo porque no puede decirse que se haya producido un auténtico desarrollo normativo de las bases estatales en la materia. A su aplicación directa habrá que seguir recurriendo para superar problemas de interpretación que de otro modo podrían vulnerar el derecho de los ciudadanos a la participación. Por ejemplo, aunque el tenor literal de esos preceptos autonómicos no garantiza efectivamente la participación desde la fase más temprana, que es la de determinación del alcance del informe de sostenibilidad, hay que entender que las Administraciones riojanas están obligadas a respetar ese derecho por aplicación directa del artículo 9 de la Ley estatal 9/2006.

Bien es verdad, no obstante, que estos supuestos tenderán hacia la marginalidad al haber prosperado la pretensión de establecer un único documento de referencia que se ha de aplicar con carácter general, en aras de la eficacia, para la redacción de los informes de sostenibilidad ambiental de la mayoría de estos planes. Tal documento se ha aprobado definitivamente –y no sometido a información pública, como aclara una posterior corrección de errores– por una simple Resolución de 18 de diciembre de 2006 del Director General de Calidad Ambiental (BOR de 23 de diciembre de 2006 y 11 de enero de 2007). En su Anexo I determina la amplitud y nivel de detalle del informe, los criterios estratégicos a considerar y los indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad. En su Anexo II identifica las Administraciones públicas y el público interesado que ha de participar en la fase posterior de consultas. Queda la impresión de que, por su contenido –que no parece en principio objetable– este documento tiene naturaleza jurídica reglamentaria y, en consecuencia, debería haber adoptado la forma de disposición general.

### 3.2. AGUAS

La Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja, ha sido objeto de importantes modificaciones por la omnipresente Ley 11/2006. Parte de ellas afectan a la regulación del canon de saneamiento y van principalmente referidas a la exención del consumo de agua para riego agrícola, a la cuota tributaria y al régimen de compatibilidad con otros tributos (artículo 24 de la Ley 11/2006). Con todo, hay otro nutrido conjunto de quince

modificaciones operadas por el artículo 33 de la misma Ley 11/2006. Dentro de este segundo grupo se encuentran las que despiertan mayor interés que son las que obligan a la «participación de los nuevos desarrollos urbanos en los gastos de construcción y/o ampliación de las instalaciones generales de saneamiento y depuración» (artículo 33.Noveno de la Ley 11/2006, que da nueva redacción al artículo 46 de la Ley 5/2000).

A estos efectos, se entenderá por «nueva actuación» las intervenciones orientadas a incorporar suelo al proceso urbanizador mediante «desarrollo urbanístico aislado» –que es aquél que pueda constituir nuevos núcleos de población o no tenga continuidad con la trama urbana preexistente del municipio– o mediante «desarrollos urbanísticos industriales» que superen determinados umbrales de superficie por población (artículo 33.Noveno.1 de la Ley 11/2006). La obligación de participación de estas nuevas actuaciones en los gastos señalados se establece en una cantidad de euros por habitante equivalente que crece a medida que disminuye la población de los municipios que constituyan la aglomeración a la que se incorpora el vertido y que será actualizada conforme al IPC. Determinada en cada caso previo informe del Consorcio de Aguas y Residuos, dicha cantidad tiene a todos los efectos el carácter de coste de urbanización.

Con esta obligación están relacionadas otras modificaciones como la que opera el artículo 33.Tercero de la Ley 11/2006 en el artículo 16 de la Ley 5/2000. En su virtud, reglamentariamente podrán establecerse límites de carga o caudal por encima de los cuales no pueden autorizarse vertidos no domésticos a las redes o a las instalaciones de saneamiento y depuración. No obstante, los entes públicos responsables de las instalaciones podrán suscribir convenios con quienes pretendan realizar tales vertidos al objeto de determinar las aportaciones económicas que deban realizar para financiar su ampliación o adaptación.

Proyección urbanística tienen también las previsiones introducidas por el artículo 33.Décimo de la Ley 11/2006, que añade una nueva disposición adicional sexta en la Ley 5/2000 para posibilitar, ya desde el planeamiento, la separación de aguas residuales y pluviales así como el aprovechamiento de estas últimas. De estas obligaciones quedan exentas las urbanizaciones previstas en planes parciales aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley y cuya ejecución se inicie en el plazo de dos años desde la fecha indicada (artículo 33.Decimotercero de la Ley 11/2006, que añade una Disposición transitoria octava en la Ley 5/2000).

Todo ello resta protagonismo en una crónica como ésta a otras modificaciones que en condiciones normales hubieran requerido mayor espacio como las relativas al régimen de intervención aplicable a sistemas de depuración individual con infiltración controlada (artículo 33.Primer y Duodécimo), mejoras en los dispositivos de control de vertidos (artículo 33.Segundo, Cuarto y Undécimo), nuevos parámetros y valores límite de emisión del Anexo II (artículo 33.Decimocuarto y Decimoquinto) y redacción completamente nueva de la tipificación de infracciones y sanciones (artículo 33.Quinto, Sexto, Séptimo y Octavo).

### 3.3. RESIDUOS

El Decreto 4/2006, de 13 de enero, regulador de las actividades de producción y gestión de residuos, viene a confirmar que en La Rioja las autorizaciones sectoriales de producción y gestión de residuos mantienen plena sustantividad y, en consecuencia, cuando tales actividades no están sometidas a autorización ambiental integrada, no se integran en la licencia ambiental municipal. Y ello pese a lo que podría deducirse del impacto, ciertamente problemático, de la Disposición Derogatoria Única de la LPCIC sobre la Ley estatal 10/1998, de residuos.

Me parece que ésta es la principal consideración jurídica que suscita este reglamento que, por lo demás, puede resultar muy útil en términos prácticos. Tiene por objeto inicial regular el procedimiento de concesión de las autorizaciones autonómicas para la realización de actividades de producción y gestión de residuos «que no tengan la consideración de urbanos». Parte al efecto de una distinción entre aquellas actividades que requieren autorización administrativa y aquellas otras que están únicamente sometidas al régimen de inscripción registral. A las primeras se refiere específicamente el Capítulo II de la norma que identifica las actividades sometidas a autorización (artículo 4 para las de producción y artículo 5 para las de gestión) y establece el procedimiento a seguir para su otorgamiento o denegación (artículo 6) así como el régimen jurídico peculiar del contenido y eficacia de dicha autorización sectorial (artículos 7 a 12).

Pero el caso es que tanto las actividades autorizadas como las meramente comunicadas han de ser objeto de inscripción registral. A tal fin, el Capítulo III crea y organiza dos registros administrativos: el Registro de Actividades de Producción de Residuos y el Registro de Actividades de Gestión de Residuos (artículos 15-19) mientras que el Capítulo IV regula el procedimiento de inscripción y el régimen de los diferentes asientos (artículos 20-25). Interesa aclarar en este punto que hay actividades que han de inscribirse «a instancia de parte» (como los pequeños productores de residuos peligrosos, por ejemplo) frente a otras que se inscribirán necesariamente de oficio. Estas últimas son las «autorizadas de acuerdo con el procedimiento regulado en el presente Decreto, o que hayan obtenido una autorización ambiental integrada» y, en general, todas aquellas «que deban ser autorizadas por el órgano ambiental competente» (artículo 14.1.B para actividades de producción y artículo 14.2.B para actividades de gestión). Hay que entender, pues, que el Capítulo II de este Reglamento no se aplica a las actividades sometidas a autorización ambiental integrada y hubiera sido conveniente aclararlo al delimitar su ámbito de aplicación.

Por su parte, el Capítulo V instaura un sistema de autocontrol al que quedan sometidas las «instalaciones donde se produzcan más de 10.000 kilogramos anuales, así como las instalaciones de valorización y eliminación de residuos peligrosos». Estas instalaciones «deberán ser controladas por un Organismo de Control autorizado en materia de medio ambiente, como mínimo, una vez cada dos años» mediante informes que los titulares han de remitir al órgano competente (artículos

26 y 27). Hay, no obstante, un régimen atenuado para las instalaciones que cuenten con un sistema actualizado de ISO 14000 (donde el control será cada tres años) y una posibilidad de exención para las adheridas al EMAS comunitario (artículo 28). También hay una previsión conforme a la cual «en tanto no se proceda al desarrollo reglamentario de la Ley 5/2002» este sistema de autocontrol «se aplicará» a las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, a evaluación de impacto ambiental e incluso a «licencia ambiental de los Ayuntamientos, cuando éstos lo requieran» (Disposición Transitoria Tercera). Aprobado el Reglamento, según nos consta, no hay en él ninguna referencia a este asunto.

Finalmente, el Capítulo VI remite al régimen de infracciones y sanciones de la Ley estatal de residuos (artículo 29) y al procedimiento sancionador previsto con carácter general en la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (artículo 30).

### **3.4. PESCA**

La Ley 2/2006, de 28 de febrero, de pesca de La Rioja, se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva que esta Comunidad Autónoma ostenta en materia de pesca fluvial y lacustre y acuicultura en virtud del artículo 8.21 de su Estatuto de Autonomía. Se estructura en diez títulos, además del preliminar, con un total de 97 artículos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales. Tiene por objeto «la protección, conservación, fomento y aprovechamiento ordenado de los recursos de pesca existentes en los cursos y masas de agua de la Comunidad, haciéndolo compatible con el mantenimiento de un estado de conservación favorable de las especies, así como regular el ejercicio de la pesca y proteger los ecosistemas acuáticos, en cuanto son indispensables para el mantenimiento de aquélla». A tal efecto, recoge entre otros «principios inspiradores» los de «utilización ordenada y aprovechamiento sostenible de los recursos piscícolas», «mejora de la calidad ecológica de los cursos y masas de agua» y preservación de «la biodiversidad de los ecosistemas acuáticos» y de la «diversidad genética».

Su Título I se ocupa de las especies objeto de pesca. Su Título II regula el estatuto jurídico del pescador estableciendo los requisitos formales necesarios para el ejercicio del derecho a pescar (licencias, autorizaciones y otros permisos). El Título III versa sobre los cursos y masas de agua que obliga a señalar tras quedar clasificados bajo distintos criterios. El Título IV prevé instrumentos de planificación y ordenación como el Plan General de ordenación piscícola, los planes técnicos, los planes de aprovechamiento de aguas libres, inventarios y la orden anual de pesca. El Título V recoge medidas de protección, conservación y fomento de las especies mediante prohibiciones de carácter biológico y otras relativas a los medios y procedimientos de pesca. El Título VI hace lo propio respecto del medio acuático. El Título VII se refiere a la acuicultura, a las repoblaciones y a la comercialización y transporte de la pesca. El Título VIII, dedicado a la administración de la pesca,

crea el Consejo de Pesca de La Rioja, alude a las sociedades de pescadores y a las entidades colaboradoras y ordena la gestión de aprovechamientos de cotos de pesca. El Título IX reorganiza la vigilancia de la pesca y, por último, solventando viejas carencias en torno al principio de reserva de ley, el Título X se ocupa de las infracciones y sanciones.

De todo ello merece ser destacado el esfuerzo realizado en el Título VI para articular debidamente las competencias autonómicas en materia de pesca con las estatales en materia de dominio público hidráulico. Al margen de las referencias al «caudal ecológico mínimo» (artículo 51) y a los «vertidos» (artículo 57), es muy significativa la obligación que impone a «las Administraciones con competencias en materia hidráulica» de remitir copia de los expedientes que tramiten a la Consejería «para que ésta pueda manifestar las condiciones que considere conveniente imponer para salvaguardar el medio acuático y la riqueza piscícola» (artículo 52). Más aún, según este mismo precepto, «cuando, a juicio de la Consejería la actuación, autorización o concesión» –hidráulica, no se olvide– «pudiera implicar riesgos para el medio acuático o las especies objeto de pesca, será preceptiva la previa presentación de un estudio de afecciones ambientales». Entendemos que todo ello respeta las competencias estatales puesto que encuentra cobertura en el criterio de compatibilidad establecido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia y, además, la exigencia de ese «estudio de afecciones ambientales» puede perfectamente integrarse con la regulación contenida en el artículo 98 TRLA.

### **3.5. OTROS**

Para concluir este apartado reseñaremos brevemente el resto de las aportaciones ambientales de la Ley 11/2006, que son las siguientes. A petición del Ayuntamiento de Villanueva de Cameros, el Parlamento riojano ha aprobado la ampliación en 161 hectáreas de la Reserva regional de caza de La Rioja Cameros-Demanda (artículo 31). También ha modificado los plazos de prescripción de las infracciones en materia de patrimonio forestal para adecuarlos a lo dispuesto en la nueva Ley estatal de montes (artículo 89.4 de la Ley 2/1995 en la redacción dada por el artículo 32 de la Ley 11/2006). En fin, el régimen del Parque Natural de la Sierra Cebollera se ha visto alterado en dos puntos. De un lado, se ha eliminado la revisión obligatoria de su Plan Rector de Uso y Gestión cada cuatro años. De otro, el sistema de nombramiento de su Director se ha asimilado al que rige en La Rioja para puestos similares (artículos 9.3 y 10.1 de la Ley 4/1995 en la redacción dada por el artículo 34 de la Ley 11/2006).

## **4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL**

### **4.1. ORGANIZACIÓN**

Resulta obligado iniciar este apartado dando la bienvenida a una Institución que sin duda va a fortalecer las posibilidades de control de la aplicación del Dere-

cho ambiental autonómico como es el Defensor del Pueblo riojano; institución que se crea por Ley 6/2006, de 2 de mayo y para la que ha sido nombrada María del Bueyo Díaz Jalón, que tomó posesión del cargo a finales de año.

Como órgano de consulta y participación se ha creado el Foro Riojano para la Responsabilidad Social de la empresa. Lo ha hecho el Decreto 26/2006, de 28 de abril, que lo adscribe a la Consejería competente en materia de empleo y relaciones laborales y regula su composición, organización y funciones. También se ha creado este año la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama. El Decreto 31/2006, de 19 de mayo, adscribe este órgano a la «Consejería que tenga atribuida la función de promoción e impulso de la estrategia de desarrollo sostenible», señala sus objetivos y funciones y regula su composición y funcionamiento. Cabe añadir que la ya tantas veces citada Ley 11/2006 ha procedido a la declaración de la mercantil «Prorioja SA» como medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración. Su capital social pertenece íntegramente a la Comunidad Autónoma y tiene como fines sociales primordiales los relacionados con la promoción de las marcas de calidad de La Rioja y de sus sectores y productos industriales, artesanales, comerciales y medioambientales.

#### **4.2. PLANIFICACIÓN**

Durante el período considerado se han sometido a información pública las memorias del Plan director de saneamiento y depuración 2005-2015 y del Plan director de residuos 2006-2015 que –a diferencia del Plan de Vivienda aprobado por Decreto 10/2006, de 27 de enero– prosiguen su tramitación. Por otra parte, y en ejecución del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados, se ha publicado la Primera Adenda al convenio suscrito al efecto con el Ministro de Medio Ambiente y se ha formalizado otro con el Instituto Geológico y Minero de España. Ligado en cierto modo con esto último, por Decreto 12/2006, de 3 de febrero, se ha procedido a ampliar la relación de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario que ahora incluye la «masa de agua subterránea del aluvial del Oja» y «un área del Glacis de Aldeanueva de Ebro».

#### **4.3. GESTIÓN**

Los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2006 ascendieron a un total cercano a los 1.113 millones de euros. De ellos correspondieron al Departamento 71 millones, la mayor parte de los cuales se asignaron a las direcciones generales de medio natural y calidad ambiental (unos 50 millones). Por capítulos, la previsión conjunta de inversiones reales superaba los 20 millones y las transferencias al Consorcio de Aguas y Residuos se elevaban por encima de los 10. La mayoría de los 20 millones restantes eran para gasto corriente aunque en manos de Medio Natural quedaban algo más de 5 para transferencias.

Muchas de las decenas de órdenes dictadas por la Consejera durante este período se encuadran, precisamente, en la acción administrativa de fomento pues

regulan y convocan diversos tipos de ayudas especialmente en el sector de la caza aunque también en otros como la protección de la fauna o los bosques. Esta línea de actuación se rige ahora por el nuevo Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el sector público en desarrollo de las bases establecidas por la Ley General de Subvenciones estatal.

En cuanto a la actividad de policía, el Boletín refleja, como cada año, medidas de regulación de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas así como de lucha contra incendios y algunas resoluciones del Director General de Calidad Ambiental por las que se ejercitan sus potestades de intervención sobre proyectos sometidos a EIA y AAI aunque, por lo general, de escasa importancia como una granja de gallinas o un vertedero de residuos inertes. En sentido inverso, se ha decidido no someter a EIA el Parque de Paleoaventura de Enciso, cierta concentración parcelaria, la ampliación de una cantera o la revisión del plan general de Logroño para la delimitación del sector «Parque Digital».

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

En el Apéndice informativo adjunto se reseñan las sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja que han aplicado legislación ambiental en el período aquí considerado. Los bloques más numerosos corresponden a cuestiones de caza y aguas, seguidos de cerca por el relativo a actividades clasificadas. Son, precisamente, estos últimos pronunciamientos los que, por encima de otras consideraciones, suscitan una cuestión de alcance general en la medida en que suelen referirse al RAMINP como «norma estatal de carácter básico» (Sentencias de 31 de enero y de 26 de octubre de 2006, por ejemplo). Ésta es una afirmación que no resulta de recibo en una Comunidad Autónoma como La Rioja que, si no lo hizo ya abiertamente con la Ley 5/2002 –como afirma ahora el Gobierno en su Reglamento de ejecución–, lo ha desplazado conscientemente al menos desde la reforma en ella operada en el año 2003. Y lo ha hecho, por cierto, de la forma más pacífica y natural sin que nadie hasta el momento haya iniciado ningún procedimiento de impugnación de la normativa riojana por supuesta extralimitación competencial. Creo, en consecuencia, que la Sala debería rectificar su criterio sobre el sistema de fuentes en la materia mientras, claro está, no se active la vía de la cuestión de inconstitucionalidad para que el Tribunal Constitucional –que es el único que puede hacerlo– resuelva de una vez por todas esta polémica cada vez más extendida.

Por lo demás, y en general, no puede decirse que la jurisprudencia encontrada contenga aportaciones relevantes para la interpretación del Derecho ambiental riojano. Como excepción cabe citar la Sentencia de 20 de abril de 2006 que pone fin al conflicto entablado entre el Ayuntamiento de Arrúbal y la Administración autonómica a cuenta de la ejecución de un proyecto «de interés general» previsto en el Plan Director de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales. Y ello porque no sólo afirma que, conforme a la Ley 5/2000, no es necesaria en estos

casos la previa licencia municipal de obras, sino que, conforme a la Ley de ordenación del territorio y urbanismo, tampoco lo es la autorización autonómica de usos en suelo no urbanizable. Por cierto que la Sala dirá además que, dado que por sus características quedaba por debajo de los umbrales aplicables, el proyecto no estaba sometido a evaluación de impacto ambiental propiamente dicha aunque sí a la evaluación «establecida por el Plan Especial de Protección del Medio Natural de La Rioja».

En cuanto al resto, dejaremos constancia muy sintética de los siguientes pronunciamientos:

– Las Sentencias de 10 de febrero y 23 de marzo de 2006 aclaran que la competencia objetiva para enjuiciar los actos dictados por organismos como la Confederación Hidrográfica del Ebro, dictados en ejercicio de sus competencias sobre el dominio público, no corresponde a los Juzgados sino a las Salas de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia y que, de existir varias, la competencia territorial para conocer de resoluciones sancionadores «deberá discernirse por la propia recurrente haciendo uso de la opción que le reconoce la regla segunda del artículo 14.1 LJ».

– La Sentencia de 17 de mayo de 2006 dice que no debía someterse a evaluación ambiental un plan urbanístico «porque a la fecha en que se procedió a la aprobación inicial» (29 de agosto de 2002), no era aplicable la Ley 5/2002, «que se aprobó el 12 de octubre de 2002». El problema es que con este argumento no se responde a los demandantes que habían fundado el sometimiento en el posible efecto directo de la Directiva 2001/42.

– La Sentencia de 18 de julio de 2006 declara la nulidad de dos preceptos de la Ordenanza sobre instalación de antenas del Ayuntamiento de Rincón de Soto. En concreto, eran los que exigían una fianza que «implica una prestación de naturaleza patrimonial sin previa cobertura legal». Sin embargo, tiene interés agregar que la Sala confirma su validez en todo lo demás rechazando uno a uno los supuestos vicios invocados por Telefónica Móviles. Así, el Ayuntamiento es titular de competencias urbanísticas y las ha ejercitado con arreglo al principio de proporcionalidad tanto al limitar la instalación de antenas de telefonía móvil en la proximidad de «centros sensibles», como al requerir la «mejor tecnología disponible que sea compatible con la minimización del impacto visual», al exigir licencias condicionadas y «con una duración limitada de dos años» o al prever la «orden de desmontaje».

## 6. PROBLEMAS

En la línea de incremento de la conflictividad interinstitucional que ya apuntamos en nuestra anterior crónica, durante el año 2006 el Gobierno de La Rioja ha impugnado dos leyes estatales y en ambos casos aparecen involucrados aspectos ambientales. Por Providencia de 26 de septiembre el Tribunal Constitucional ha

admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los artículos 50.1 y 54 bis de la Ley estatal de montes en la redacción dada por la Ley 10/2006. Además, e invocando entre otras cosas la posible afección a competencias e intereses de La Rioja en materia de aguas, mediante Acuerdo de 5 de octubre de 2006 el Gobierno autonómico decidió interponer recurso de inconstitucionalidad contra numerosos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por su parte, el Gobierno de la Nación ha impugnado ante la Jurisdicción contencioso-administrativa el Decreto 54/2006, de 15 de septiembre, relativo a las medidas preventivas contra el tabaquismo y la Confederación Hidrográfica del Ebro ha ratificado la sanción al Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja por los vertidos del polígono de Cantabria en Logroño.

En otro orden de consideraciones, hay que constatar que el centro de la agenda política está ocupado por preocupaciones de otro tipo y muy especialmente por la reivindicación de infraestructuras de competencia estatal como las obras hidráulicas. En ese escenario, las presiones ecologistas consiguen condicionar el debate político muy ocasionalmente. Así ha sucedido, por ejemplo, con un proyecto privado para instalar una planta de reciclaje de neumáticos en Valverde que ha concitado un unánime rechazo político y social.

A comienzos de año, los grupos ecologistas riojanos manifestaron su satisfacción ante el anuncio de cierre de la central nuclear de Garoña. Pero sus denuncias se han concentrado en dos asuntos principales. Uno ha sido el incremento –que consideran abusivo– de las tarifas de la tasa por prestación de los servicios autonómicos de información ambiental, que ha motivado las quejas del Colectivo de Ecologistas Riojanos ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo y ante la Defensora del Pueblo de La Rioja. El otro, la ejecución, al parecer sin evaluación de impacto ambiental, de las obras de la minicentral eléctrica de Torremontalbo, en la margen riojana del Ebro, que también ha llegado a la Defensora e incluso hasta Bruselas. Por otra parte, este mismo colectivo ha propuesto la paralización de nuevas instalaciones eólicas y la redacción de un Plan eólico consensuado así como la creación inmediata de un servicio de inspección en suelo no urbanizable.

En relación con esto último, los diversos avatares registrados por el expediente de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Logroño han puesto de manifiesto las desmedidas previsiones de crecimiento que se advierten en numerosos municipios de la región. Según datos ofrecidos por la prensa local, «la construcción alcanza un récord de 7.300 viviendas al año, aunque se modera el alza» mientras que «los campos de golf ya definidos proyectan 9.000 viviendas en La Rioja y su entorno». La declaración de impacto ambiental de uno de ellos considera que «no vulnera los principios del desarrollo sostenible» la modificación de un plan general municipal que propone una reclasificación de 1.230.585,35 metros cuadrados de suelo no urbanizable («especialmente protegidos para usos agrícolas» casi en su totalidad) para posibilitar la creación de un campo de golf, con su casa club y hotel, y la construcción de 1.538 viviendas asociadas «con capacidad para acoger una población de 5.000 habitantes residentes temporales y 560 permanen-

tes». Y todo ello en un municipio de 10.647 habitantes que en los últimos cinco años no había crecido más de mil (BOR núm. 169, de 23 de diciembre de 2006).

## **APÉNDICE INFORMATIVO**

### **1. Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial**

Consejera: Aránzazu Vallejo Fernández, que además es Vicepresidenta del Gobierno.

Secretaría General Técnica: Ezequiel Fernández Navajas.

Dirección General de Turismo: Mónica Figuerola Martín.

Dirección General de Medio Natural: Miguel Urbiola Antón.

Dirección General de Calidad Ambiental: Fernando Flores Martínez (que es también Presidente del Consorcio de Aguas y Residuos).

Dirección General de Política Territorial: María Martín Díez de Baldeón.

### **2. Leyes ambientales**

Ley 2/2006, de 28 de febrero, de pesca de La Rioja.

Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo.

Ley 9/2006, de 18 de octubre, para la aprobación y autorización del Protocolo General entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con diversas actuaciones en materia de carreteras.

### **3. Reglamentos en materia de medio ambiente**

Decreto 4/2006, de 13 de enero, regulador de las actividades de producción y gestión de residuos.

Decreto 12/2006, de 3 de febrero, por el que se modifica 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.

Decreto 26/2006, de 28 de abril, por el que se crea el Foro Riojano para la responsabilidad social.

Decreto 31/2006, de 19 de mayo, por el que se regula la junta directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama.

Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título I, «Intervención administrativa», de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja.

Orden 21/2006, de 20 de diciembre, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se regula el tratamiento de tierras con residuos orgánicos biodegradables mediante reacciones biológicas naturales para obtener tierras vegetales.

#### 4. Planes y programas en materia de medio ambiente

Ninguno

#### 5. Jurisprudencia ambiental del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja

STSJ de La Rioja de 12 de enero de 2006 (actividad clasificada).

STSJ de La Rioja de 31 de enero de 2006 (actividad clasificada).

STSJ de La Rioja de 10 de febrero de 2006 (concesión de aguas).

STSJ de La Rioja de 10 de febrero de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 23 de febrero de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 23 de febrero de 2006 (aguas; responsabilidad patrimonial).

STSJ de La Rioja de 2 de marzo de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 16 de marzo de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 17 de marzo de 2006 (policía de cauces).

STSJ de La Rioja de 17 de marzo de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 23 de marzo de 2006 (caza).

STSJ de La Rioja de 23 de marzo de 2006 (concesión de aguas).

STSJ de La Rioja de 20 de abril de 2006 (aguas residuales).

STSJ de La Rioja de 17 de mayo de 2006 (evaluación ambiental de plan de urbanismo).

STSJ de La Rioja de 18 de julio de 2006 (antena de telefonía móvil).

STSJ de La Rioja de 26 de octubre de 2006 (actividades clasificadas).

#### 6. Publicaciones

FANLO LORAS, Antonio: «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas 2005*, IDP, Barcelona, 2006, pp. 442-463.

— «El saneamiento de aguas residuales en la cuenca del Ebro, modelos organizativos: los casos de Aragón, Cataluña, La Rioja y Navarra», *RArAP*, 27 (2005), pp. 61-108.

GOBIERNO DE LA RIOJA, *Análisis de la situación, necesidades y demanda de infraestructuras de competencia estatal en la Comunidad Autónoma de La Rioja*, Logroño, 2006.

SANTAMARÍA ARINAS, René-Javier: «Política ambiental de La Rioja», en F. LÓPEZ RAMÓN, (coord.), *Observatorio de políticas ambientales 1978-2006*, Thomson-Aranzadi, Cizur, 2006, pp. 729-757.

VALLEJO, A., «La Rioja, una semblanza positiva, social, económica y medioambiental», en AAVV, *Ecología, economía y sociedad. Colección de ponencias y debates del Encuentro 2006 de Medio ambiente y Desarrollo sostenible*, Foro de la Nueva Economía, Madrid, 2006, pp. 69-80.