

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA RIOJA

(PRIMER SEMESTRE 2024)

LUCÍA MUÑOZ BENITO

Doctora en Derecho

*Investigadora del Instituto Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad
de Coimbra*

Sumario: 1. Panorámica general. 2. Paisaje. 3. Ley de acompañamiento de los presupuestos. 4. Planes. 4.1. Residuos. 4.2. Educación ambiental. 5. Biodiversidad. 6. Nulidad del Decreto que aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Alto Najerilla. 7. Organización. 8. Otros.

1. PANORÁMICA GENERAL

Esta crónica reseña las principales novedades normativas registradas en materia ambiental en la Comunidad Autónoma de La Rioja entre los meses de octubre de 2023 y abril de 2024.

Entre ellas se hace referencia a la aprobación, con carácter de transitoriedad, de la Ley que aprueba medidas temporales en materia de paisaje. También se recogen, como es habitual, las novedades en materia ambiental que se incluyen en la Ley de acompañamiento de los presupuestos para el año 2024.

Por otro lado, en materia de planificación, se da cuenta de la revisión del Plan Director de Residuos de La Rioja y de la adopción del Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad, ambos aprobados mediante Decreto.

Aunque sin carácter de novedad normativa, resultaba imperativo hacer referencia al contenido del Acuerdo, previo a la interposición de un recurso de

inconstitucionalidad, al que llegó la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja. En este sentido, también se incluye una mención a la Sentencia que anula el Decreto 47/2022, de 17 de agosto, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Alto Najerilla.

Por último, en materia organizativa, se hace alusión a los cambios introducidos en la estructura orgánica de la Consejería que ahora ostenta las competencias en materia de medio ambiente.

La crónica se cierra con un apartado donde se presentan las restantes actuaciones con interés ambiental de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el periodo.

2. PAISAJE

Con el inicio del 2024 el Parlamento autonómico aprobó la Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja.

Como indica la propia denominación de la norma legislativa, su objeto es la adopción de medidas temporales que mantendrán su vigencia hasta la entrada en vigor de la futura Ley del paisaje de La Rioja (disposición transitoria única), que se encontraba en ese momento en tramitación.

Estas medidas, que se recogen en el breve articulado de la Ley, son, en primer lugar, “la suspensión de los procedimientos de reconocimiento de utilidad pública, sustanciados al amparo del artículo 54 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre” (art. 1); y, en segundo lugar, la suspensión de “todos los procedimientos administrativos de otorgamiento de autorizaciones de uso y actividades en suelo no urbanizable relativos a instalaciones eléctricas de generación de energía eléctrica y sus infraestructuras de evacuación” (art. 2).

La Ley advierte en su artículo tercero que las instalaciones de autoconsumo de energía eléctrica están excluidas de lo previsto en ella. Por otro lado, en el art. 4 establece que la suspensión que se aprueba no será de aplicación a los

procedimientos de reconocimiento de utilidad pública que ya hubieran sido iniciados conforme al art. 55 de la Ley 24/2013 y hubieran superado el trámite dispuesto por su apartado segundo, que no es otro que el sometimiento de la solicitud del promotor a información pública y la recabación del informe de los organismos afectados (art. 55.2 Ley 24/2013).

Las anteriores medidas de suspensión se justifican en la elevada implantación de instalaciones de generación y transporte de energía en los últimos años en la Comunidad Autónoma de La Rioja sin una previa planificación. Esta falta de planificación unida a la citada implantación de las instalaciones ha constituido, según la propia exposición de motivos de la Ley, “un elemento distorsionador de los bosques, montes, campos y valles propios de nuestra comunidad autónoma, donde conviven las explotaciones agrarias y ganaderas con los parajes naturales y otros elementos singulares del entorno espacial”. Por ello, es intención del Gobierno de La Rioja proporcionar a este valor agrario y paisajístico “una mayor protección a través de una ley del paisaje”.

Además, la exposición de motivos señala que con la infraestructura existente y la entrada en funcionamiento de nuevos parques eólicos y fotovoltaicos que se encuentran en tramitación avanzada, la Comunidad Autónoma estaría en disposición de alcanzar un 43% de las energías renovables sobre la energía final consumida, lo que supondría cumplir con el objetivo marcado por el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Y por ello, “cualquier nueva solicitud de instalación de parque fotovoltaico conllevaría sobrepasar con creces la aplicación a nivel regional” de estos objetivos. En consecuencia, se entiende que esa declaración de utilidad pública de las grandes instalaciones de generación de energía ya no encuentra apoyo en lo expuesto por la Ley 24/2013.

Lo anterior, unido a la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo de la Comunidad y, por ende, a la consideración del paisaje como uno de los elementos esenciales en la ordenación territorial, llevan a la adopción de las anunciadas medidas de suspensión “en tanto se planifica y consensua una transición ordenada, eficiente y respetuosa con todos los valores ambientales y sociales”. Esto es, previa a la adopción de una Ley del paisaje que diseñe un mapa para fijar los lugares idóneos para la

instalación de estas instalaciones, teniendo en cuenta los diversos valores e intereses envueltos.

3. LEY DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS

Una vez más, la Ley de acompañamiento de los presupuestos, Ley 13/2023, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2024, también trae novedades en materia ambiental.

La principal es la derogación a través de la disposición derogatoria única de la Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático. Como referíamos en una crónica anterior¹, la creación de esta Agencia y, en consecuencia, la realización de las funciones que esta Ley le otorgaba, precisaba de la adopción previa de un Decreto que aprobase sus estatutos. Sin embargo, antes incluso de que la Agencia comenzase a prestar sus servicios, el ejecutivo riojano pone fin al “proyecto del anterior Gobierno” –como reza la exposición de motivos de la Ley 13/2023– y acaba así con la única norma con rango de ley con la que contaba la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia climática.

Por otro lado, dentro de las medidas fiscales, la Ley de acompañamiento modifica algunos aspectos de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja en relación con el canon de saneamiento y depuración. Así, reduce el listado de actividades a las que va destinada la recaudación de dicho tributo, eliminando las actividades de abastecimiento y los programas medioambientales vinculados a la calidad de las aguas, y delimitando la afección de los fondos recaudados solo a financiar las actividades de saneamiento y depuración. Asimismo, se introducen cambios puntuales en materia de gestión del canon.

También modifica “la terminología y ordenación de las tarifas de algunas tasas relacionadas con el sector agrario y con el medioambiente, para ajustarlas a los cambios en la normativa aplicable en el ámbito sectorial”.

¹ *Ibidem. Vid.*, también, René Javier Santamaría Arinas, “La Rioja: paisaje, patrimonio natural y estrategia para la economía circular” en Gerardo García Álvarez, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda, Alba Nogueira López (coords.), *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*, BOE, Madrid, 2023, pp. 927-954.

4. PLANES

4.1. Residuos

Mediante Decreto 152/2023, de 14 de noviembre, el Gobierno autonómico modificó el Decreto 39/2016, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026.

La redacción original del Plan Director de Residuos era anterior a la Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, que modificó la Directiva 2008/98/CE; a la Directiva (UE) 2018/852, de 30 de mayo de 2018, que modificó la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases; y a la Directiva 2018/850, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos.

Por ello, y porque el propio Decreto 39/2016 preveía en su art. 4 la revisión del Plan en el año 2020, se aprueban, si bien con bastante retraso, las modificaciones que se detallan en el artículo primero y la primera revisión del Plan en el artículo segundo.

Respecto del primer artículo, se modifica la redacción del art. 3 del Decreto 39/2016, incorporando la prórroga autonómica del Plan cuando acabe su vigencia el 31 de diciembre de 2026, hasta que se apruebe uno nuevo que lo sustituya; y también se modifica la antigua referencia a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados para referirse ya a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. También se elimina la referencia a la revisión del año 2020 del artículo 4.

Respecto de la revisión, sin ánimo exhaustivo, se introducen algunos cambios de mayor calado, como una revisión integral del capítulo 14, sobre traslado de residuos, y del capítulo 15, sobre vertederos, para adaptarlos al contenido del Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado y el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos en vertedero. O la nueva redacción del apartado 2.10, sobre biorresiduos.

También se incorporan nuevos apartados, como el 1.2 “Economía circular y vertido cero”, al capítulo 1; y el 2.4.4. “Instalaciones de compostaje” al capítulo 2. Además, la revisión actualiza las referencias hechas a la Ley de residuos del

2018, sustituyéndolas por las del 2022, los datos de los gráficos y tablas, y los objetivos fijados.

Con todo, la exposición de motivos del Decreto 152/2023 dispone que la revisión del Plan “ha sido elaborada con la información disponible hasta diciembre de 2020”. Quizás esa sea la razón por la cual, ni en el Decreto ni en el texto del Plan se haga una sola referencia al Decreto 65/2022, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030. Pero tampoco, aunque anteriores en el tiempo, al Primer Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023, de mayo del 2021 ni a la Estrategia Española de Economía Circular, adoptada en junio de 2020.

4.2. Educación ambiental

Otro de los planes que ha adoptado el Consejo de Gobierno de La Rioja en este periodo ha sido el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja, adoptado mediante Decreto 9/2024, de 27 de febrero.

El fundamento jurídico de este Plan se encuentra en el art. 149 de la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, que lo define como el “documento de carácter programático y orientativo a través del cual la consejería competente en materia de medioambiente concreta los fundamentos, las directrices y las actuaciones ligadas al diseño, desarrollo y evaluación de la educación ambiental en La Rioja”.

El Plan se inserta como anexo del Decreto, el cual en su disposición adicional única establece su vigencia hasta el año 2030, pudiendo ser revisado antes si se considerase necesario.

Respecto del contenido del Plan, que sigue las líneas generales del Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad estatal (2021-2025), se divide en siete capítulos de los cuales cabe destacar el quinto, que establece las metas, y el sexto, que establece los ejes, objetivos y medidas. Se prevé, además, la creación de una Mesa de Seguimiento y Coordinación del Plan, que se encargará del seguimiento de su puesta en marcha y ejecución, compuesta por representantes de diferentes departamentos de la Administración regional, de la Administración local, la Federación Riojana de Municipios, Universidades,

centros formativos y de investigación, organizaciones sociales, sector privado, sindicatos y profesionales con un papel relevante en el desarrollo de la educación ambiental.

5. BIODIVERSIDAD

La última ley de carácter medioambiental aprobada por el Gobierno socialista en la legislatura que concluyó en 2023 fue la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja. De ella se dio cuenta en una crónica anterior, donde se advirtió de las críticas que había recibido del partido de la oposición, que incluso llegó a plantear una proposición de ley para su modificación, que no salió adelante².

En este contexto, el 1 de junio de 2023 se adoptó la Resolución de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 4 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja. En él la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja acordaba “iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con los artículos 6, 22, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 38, 69 y 135” de la citada Ley, como paso previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

El resultado de estas negociaciones se plasma ahora en la Resolución de 14 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 27 de octubre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.

En dicho Acuerdo se consideran solventadas las discrepancias competenciales manifestadas respecto de los artículos anteriormente citados conforme a una serie de compromisos.

² Lucía Muñoz Benito, “Derecho y políticas ambientales en La Rioja (Primer semestre 2023)” en *Revista Catalana De Dret Ambiental*, vol. 14, núm. 1, 2023.

Entre ellos se encuentra, en primer lugar, la modificación legislativa de los artículos 6, 22, 24, 25, 28, 30, 31, 32 y 38 de la Ley para su supresión.

En segundo lugar, se debe dar una redacción alternativa al apartado 9 del art. 69, que regula los Planes rectores de uso y gestión de los parques naturales. Este apartado establece el carácter vinculante de estos planes y su prevalencia sobre “el planeamiento urbanístico u otro tipo de planificación sectorial”, así como su revisión de oficio cuando sus determinaciones fueran “incompatibles con las de la normativa urbanística o sectorial en vigor”. La nueva redacción que se acuerda adoptar en el Acuerdo de la Comisión Bilateral elimina las referencias a la prevalencia de estos planes sobre otro tipo de planificación sectorial.

Por último, se acuerda la modificación de la redacción del apartado 1 del art. 135, sobre los efectos de la inclusión de una especie o subespecie en el Catálogo Riojano de Especies Exóticas Invasoras. Su redacción original establece que la inclusión de estas especies en el Catálogo conlleva la “prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos, de sus restos o propágulos que pudieran sobrevivir o reproducirse, incluyendo el comercio exterior”. La redacción que se propone para ajustarla al contenido de la normativa estatal añade la expresión “en el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma”.

A fecha de cierre de esta crónica aún no se ha llevado a cabo la modificación de la Ley para incluir los anteriores compromisos.

6. NULIDAD DEL DECRETO QUE APROBÓ EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DEL ALTO NAJERILLA

El Decreto 47/2022, de 17 de agosto, supuso el primer paso para la declaración del Parque Natural del Alto Najerilla con la adopción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Alto Najerilla. Sobre su base, unos meses más tarde, se aprobó por el Parlamento riojano la Ley 15/2022, de 23 de diciembre, de declaración del Parque Natural que, “con una superficie de 45.111 hectáreas, incluye la totalidad del área geográfica de los términos municipales de Brieva de Cameros, Canales de la Sierra, Mansilla de la Sierra,

Ventrosa de la Sierra, Villavelayo, Viniegra de Abajo y Viniegra de Arriba” (art. 3).

Ahora, el TSJ de La Rioja, en Sentencia de 19 de marzo de 2024, ha estimado el recurso contencioso-administrativo presentado contra el Decreto por un ciudadano propietario de unas fincas emplazadas dentro del perímetro del Parque. El demandante argumentaba en el recurso que no se había realizado el trámite de audiencia a los interesados que preveía la entonces vigente Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja. Por su parte, la Administración demandada justificaba la omisión de este trámite en que se había seguido el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que prevé el art. 133 de la Ley 39/2015, así como el art. 26 de la Ley 40/2015 y la Ley 4/2005 riojana.

El TSJ entiende que la aplicación de la normativa general no exonera de la aplicación de la legislación sectorial que, en este caso, exigía el trámite de audiencia a los interesados, entre los que se encuentran los propietarios de las fincas afectadas, que “tienen interés para hacer las alegaciones específicas atendidas las limitaciones que para el uso de las fincas puede comportar la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales”.

Por todo lo anterior, el Decreto se declara nulo de pleno derecho con base en el art. 47.2 de la Ley 39/2015.

Tras su anulación se da una situación paradójica, ya que la Ley que procedió a la declaración del Parque sigue en vigor. Sin embargo, tanto la Ley 4/2003, vigente en aquel momento, como la actual Ley 2/2023, señalan que para proceder a la declaración de un Parque Natural mediante Ley debe haberse aprobado previamente un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Situación que, si bien se dio en su momento, con la nulidad del Decreto que aprobaba el Plan, ya no se da. Habrá que esperar, por tanto, a ver cuáles son los próximos pasos que da el Gobierno regional en este sentido³.

³ <<https://www.larioja.com/la-rioja/gobierno-riojano-anuncia-nuevo-plan-parque-natural-20240408073435-nt.html>> [última consulta, 12 de abril de 2024].

7. ORGANIZACIÓN

En la última crónica se daba cuenta de los cambios organizativos que habían tenido lugar en el Gobierno riojano tras las últimas elecciones de mayo de 2023⁴ Se destacaba así la “contracción de las estructuras administrativas con competencias ambientales” en relación con la situación anterior debido a la supresión de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, otorgándole buena parte de las funciones a la ahora Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente.

La estructura inicial de esta Consejería fue establecida mediante Decreto 56/2023, de 14 de julio. Sin embargo, el Decreto 157/2023, de 21 de noviembre, lo modifica tras detectar “ciertas discordancias en la atribución de competencias a los órganos y unidades establecidos en la nueva estructura”.

En lo que aquí interesa, se altera la organización interna de la Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, suprimiéndose la Sección de Integración y Apoyo a la Autoridad Ambiental, así como la Sección de Difusión y Concienciación Ambiental. Debe entenderse que sus funciones se atribuyen a las restantes Secciones.

8. OTROS

En este apartado se presentan por orden cronológico las restantes actuaciones de la Administración regional durante el periodo comprendido por esta crónica y que pueden tener interés ambiental:

- Resolución de 13 de noviembre de 2023, de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, por la que se amplía el crédito asignado a la convocatoria "Economía Circular y Transición Energética 2020" de las subvenciones destinadas a la promoción de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética y la protección del medio ambiente, en régimen de concesión directa.
- Resolución de 13 de noviembre de 2023, de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, por la que se amplía el crédito asignado a la

⁴ David San Martín Segura, “Derecho y políticas ambientales en La Rioja (Segundo semestre 2023)” en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 14, núm. 2, 2023.

- convocatoria "Economía Circular y Transición Energética 2021" de las subvenciones destinadas a la promoción de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética y la protección del medio ambiente, en régimen de concesión directa.
- Resolución de 13 de noviembre de 2023, de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, por la que se amplía el crédito asignado a la convocatoria "Economía Circular y Transición Energética 2022" de las subvenciones destinadas a la promoción de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética y la protección del medio ambiente, en régimen de concesión directa.
 - Resolución 554/2023, de 17 de noviembre, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueban las indemnizaciones a abonar en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por el lobo en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
 - Orden AGM/15/2023, 4 de diciembre, por la que se regulan las ayudas directas financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) incluidas en la solicitud única del Plan Estratégico de la PAC (PEPAC).
 - Orden AGM/18/2023, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Orden STE/59/2022, de 27 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la mejora del abastecimiento y reducción de pérdidas en redes de pequeños y medianos municipios en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiadas con Fondos de la Unión Europea NextGenerationEu.
 - Resolución 49/2024, de 29 de enero, de la Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, por la que se aprueba el Programa de Inspección Medioambiental de La Rioja para el año 2024.
 - Orden AGM/14/2024, de 20 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la indemnización compensatoria en zonas de montaña de La Rioja.
 - Orden AGM/15/2024, de 20 de marzo, por la que se regulan en la Comunidad Autónoma de La Rioja las intervenciones regionales de Desarrollo Rural contenidas en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027, en

relación con compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión.

- Orden AGM/20/2024, de 2 de abril, por la que se convocan elecciones a vocales del Consejo de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja.
- Resolución 412/2024, de 8 de abril, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua y la Dirección General de Medio Natural y Paisaje para el periodo 2024/2026.