

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA EN LA RIOJA

(PRIMER SEMESTRE 2023) ¹

LUCÍA MUÑOZ BENITO

Investigadora en formación

Universidad de La Rioja

Sumario: 1. Panorámica general. 2. Biodiversidad y patrimonio natural. 2.1. Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja. 2.2. Parque Natural del Alto Najerilla. 3. Creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático. 4. Economía circular. 4.1. La Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030. 4.2. Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos. 5. Otros.

1. PANORÁMICA GENERAL

El periodo objeto de análisis ha sido muy prolífico en lo que a creación de normas jurídicas se refiere. Y es que, en los últimos meses antes del final de la legislatura, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha aprobado, solo en materia de medioambiente, tres leyes, dos normas reglamentarias y alguna modificación en normas ya existentes a través de la legislación de medidas fiscales y administrativas para el año en curso.

Así, en esta crónica se da cuenta del final de la tramitación del procedimiento de creación del nuevo Parque Natural con la aprobación de la Ley 15/2022, de 23 de diciembre, de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla. En estrecha relación con ello, se aborda también la adopción de la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.

Por otro lado, dos años después de su anuncio, se aprueba la Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático.

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco de un contrato predoctoral para la formación de personal investigador de la Universidad de La Rioja financiado por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por último, la Comunidad Autónoma ha aprobado su Estrategia de Economía Circular mediante Decreto 65/2022, de 28 de diciembre. En este mismo ámbito, se ha suspendido la aplicación del impuesto propio sobre la eliminación de residuos en vertedero.

2. BIODIVERSIDAD Y PATRIMONIO NATURAL

2.1. Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja

Probablemente como colofón de la legislatura en materia medioambiental se ha aprobado la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.

La extensa Ley –que cuenta con 185 artículos– deroga a la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja, que hasta el momento se encargaba de regular estas cuestiones, si bien con un enfoque bastante más reducido, al centrarse únicamente en la planificación de los recursos naturales y las figuras de protección de los espacios naturales.

Su objeto es “establecer el régimen jurídico de la conservación, protección, investigación, conocimiento, difusión, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural, de la biodiversidad y de la geodiversidad, aplicable en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución española” (art. 1). El citado objeto se desarrolla a través de los nueve Títulos que la conforman. Sin ánimo de relatar aquí todo su contenido, nos centraremos en las cuestiones que entendemos pueden resultar más interesantes o novedosas.

En primer lugar, merece la pena resaltar el Título I sobre “Integración transversal de la conservación y restauración del medio natural en las políticas sectoriales”. Este Título se inicia con la exigencia a las Administraciones Públicas de realizar una evaluación de las “posibles consecuencias sobre el patrimonio natural, la biodiversidad y la geodiversidad” de cualquier norma, plan o programa que vayan a adoptar. A partir de ahí, se establecen medidas

para la integración transversal de esta materia en diferentes sectores como son: urbanismo, ordenación del territorio e infraestructura verde urbana; actividades agrarias; actividades forestales, cinegéticas y piscícolas; actividades extractivas; ecosistemas acuáticos; infraestructuras; suelo; energía; turismo; y salud. Se trata, en síntesis, de hacer compatible la conservación y protección de la biodiversidad, geodiversidad y patrimonio natural con las actuaciones propias de estos sectores. Por ejemplo, se ordena a los entes locales asegurar la existencia de infraestructura verde urbana para contribuir, entre otras cosas, “al cuidado de la salud física y mental de la ciudadanía” (art. 14) y a los de más de 5000 habitantes a adoptar planes de infraestructura verde, biodiversidad y renaturalización que no deben centrarse únicamente en la plantación forestal. En este sentido, no se puede dejar de lado la importancia de las zonas verdes en áreas urbanas, no solo respecto de la biodiversidad, sino por los beneficios ambientales que genera, como la reducción de la contaminación y la mitigación del cambio climático. Por otro lado, en el sector de la energía, tan de actualidad por la proliferación de parques fotovoltaicos y eólicos, también se establece alguna medida para la preservación de la biodiversidad en relación con las instalaciones de producción o líneas de transporte y distribución, algunas de las cuales ya se suelen exigir en las declaraciones de impacto ambiental.

En materia de protección de los espacios naturales, el art. 42 crea la Red de Espacios Naturales Protegidos de La Rioja, que pretende aglutinar las diversas categorías de espacios naturales protegidos. Esta categorización (art. 47.1) también se ha visto modificada con respecto a la recogida por la Ley 4/2003, ya que la categoría de “Zonas Especiales de Conservación de Importancia Comunitaria” pasa a denominarse –acertadamente dada la confusión que causaba– “Red Natura 2000” y se añade una nueva sobre “Otros espacios naturales protegidos”, que son las microrreservas (art. 102) y los espacios naturales locales (art. 103). Por lo demás, la Red se gestiona por la consejería competente en materia de medioambiente, encargada asimismo de informar “todos los planes y proyectos de disposiciones generales de la Comunidad Autónoma que afecten o puedan afectar a los espacios naturales protegidos” (art. 44). También se dispone que la Red debe contar con una identidad

corporativa (art. 45.1) que no parece querer eclipsar, no obstante, a las identidades propias de los espacios naturales protegidos reconocidos en la Comunidad pues se establece expresamente que “esta identidad corporativa podrá tener una arquitectura de marca que diferencie las categorías y espacios naturales protegidos que se incluyan en la Red” (art. 45.2).

También se crea la Red de Zonas Naturales de Interés Especial (art. 104), constituida por el “conjunto de elementos del territorio o de elementos singulares” como montes catalogados de utilidad pública, montes protectores o áreas de protección de cumbres, entre otros que señala el precepto. La finalidad de estas Zonas Naturales de Interés Especial es servir “de forma preferente como corredor ecológico para asegurar la conectividad entre hábitats y poblaciones de especies de espacios naturales protegidos y su adaptación al cambio climático” (art. 105). Junto con ellas y las diversas categorías de Espacios Naturales Protegidos a los que nos referíamos, la Ley acoge las Áreas naturales protegidas o reconocidas por instrumentos internacionales (art. 107), donde incluye, entre otras, a las Reservas de la biosfera.

Ya en materia de protección de especies silvestres, el art. 112 establece la creación del Listado Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, que incluirá “especies, subespecies y poblaciones que, en el contexto de La Rioja, sean merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza o grado de amenaza” y en el que, por supuesto, deben estar incluidas las que ya figuran en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial del Estado. La importancia de este Listado estriba en las prohibiciones que el art. 114 establece en relación con las especies que estén incluidas y que tienen que ver con cualquier actuación encaminada a darles muerte, captura, destrucción, mutilación o venta. Dentro de este Listado se establece además el Catálogo Riojano de Especies Amenazadas, distinguiendo entre categorías en peligro de extinción o vulnerables (art. 117). Precisamente una de las mayores quejas que ha recibido esta ley viene por la inclusión en este Listado del lobo y la consiguiente prohibición de su caza, lo que ha sido recibido como un jarro de agua fría por parte del sector ganadero riojano, que llevaba tiempo quejándose

del daño, a veces letal, que este animal causa a su ganado². Cabe recordar, no obstante, que esta especie ya se incluyó en 2021 en el Listado estatal mediante Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre y que el Gobierno de La Rioja viene trabajando junto con el sector en la adopción de una hoja de ruta para la coexistencia de la ganadería extensiva y la gestión del lobo, que se ha materializado en un Plan que se encuentra en fase de información pública en la fecha de entrega de esta crónica³.

En fin, también se dispone la creación de un Listado de Especies Extinguidas de La Rioja (art. 129) y un Catálogo Riojano de Especies Exóticas Invasoras (art. 134.2) junto con los efectos que conlleva la inclusión en este listado (art. 135).

Con todo, a los pocos días de su entrada en vigor fue modificada mediante Ley 5/2023, de 7 de marzo para eliminar la mención que el art. 135.8 recogía a la prohibición de modalidad de pesca sin muerte sobre especies piscícolas incluidas en el Catálogo Riojano de Especies Exóticas Invasoras. También se cambió la redacción del art. 137 sobre cría en cautividad de especies exóticas invasoras. Tras el rechazo de la proposición de Ley del Partido Popular para una nueva modificación⁴, parece que esta será, por el momento, la versión definitiva del texto.

2.2. Parque Natural del Alto Najerilla

En la anterior crónica⁵ se daba cuenta de la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Alto Najerilla mediante Decreto 47/2022, de 17 de agosto. Sobre este Decreto recayó un requerimiento previo a la vía contencioso-administrativa del art. 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa realizado por la Delegación del Gobierno. Este requerimiento se basaba en “una posible

² <<https://nuevecuatrouno.com/2022/06/01/concha-andreu-promete-trabajar-mucho-solucionar-ataques-lobo/>> ([Última consulta, 18 de marzo de 2023]).

³ <<https://web.larioja.org/participa/participacion?n=part-decreto-por-el-que-se-aprueba-el-plan-de-gestion-del-lobo-canis-lupus-en-la-rioja-y-su-coexis1>> ([Última consulta, 18 de marzo de 2023]).

⁴ <<https://nuevecuatrouno.com/2023/03/02/rioja-parlamento-ley-biodiversidad-pp-lobo/>> ([Última consulta, 18 de marzo de 2023]).

⁵ Lucía Muñoz Benito, “Derecho y políticas ambientales en La Rioja (Segundo Semestre 2022)”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 13, núm. 2, 2022.

vulneración de las competencias del Estado en materia de control del espacio, tránsito y transporte aéreo” en relación con las previsiones que el citado Decreto hacía sobre la operación de drones en espacio protegido. El Gobierno de La Rioja adoptó entonces el Decreto 64/2022, de 28 de diciembre, que modifica y elimina los preceptos que dedicaba a esta cuestión para hacer la regulación compatible con las competencias estatales.

Se advertía entonces que el siguiente paso para la creación del Parque Natural sería la aprobación de la Ley que lo declarara, cuyo trámite de participación pública ya había concluido y quedaba pendiente su tramitación en sede parlamentaria. Esta culminó con la aprobación de la Ley 15/2022, de 23 de diciembre, de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla.

La citada Ley declara la creación del Parque Natural (art. 1) con una superficie que abarca 45.111 hectáreas e incluye “la totalidad del área geográfica de los términos municipales de Cameros, Canales de la Sierra, Mansilla de la Sierra, Ventrosa de la Sierra, Villavelayo, Viniegra de Abajo y Viniegra de Arriba” (art. 3).

Su art. 4 extiende el régimen de protección a “todos los bienes comprendidos en el territorio del parque” excepto suelos urbanos o urbanizables y califica los terrenos afectados por este régimen como suelo no urbanizable de especial protección. Con base en ello, prohíbe las “actividades y usos que supongan una alteración física y funcional de los valores naturales que alberga dicha zona” y se remite al PORN citado para el régimen de autorizaciones y prohibiciones (art. 5).

Por otro lado, la Ley crea la Junta Rectora del Parque (art. 6) como colaboradora en su gestión y administración junto con la Consejería competente. Se establecen también sus miembros, las funciones (art.7) y el funcionamiento (art. 8). También se fijan en el art. 10 los requisitos que debe reunir la persona que vaya a ostentar la Dirección del Parque.

Por lo demás, se establece la exigencia de elaborar el Plan Rector de Uso y Gestión (art.9) en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley (disposición adicional única); se establece la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados con la declaración

del Parque a favor de la Comunidad (art. 11); se regula el derecho de tanteo y retracto a favor del Gobierno de La Rioja (art. 12); así como aspectos relativos a la financiación del Parque (art. 13) y de régimen sancionador (art.14).

3. CREACIÓN DE LA AGENCIA RIOJANA DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO

La Comunidad Autónoma de La Rioja lleva tiempo promoviendo un Paquete normativo sobre transición energética y cambio climático. Ya en el Plan Normativo del 2021 se incluían la Ley de Cambio Climático de La Rioja y la Ley de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética. A ellas se unieron en el Plan Normativo del 2022 otras tres normas: la Ley de prevención de la contaminación lumínica y del fomento del ahorro y eficiencia energética de instalaciones de iluminación –que quedó encallada en la fase de consulta previa, pues desaparece del Plan Normativo del 2023–, el Decreto por el que se aprueba el Plan Regional de Adaptación al Cambio Climático y el Decreto por el que se aprueba el Plan Regional Integrado de Energía y Clima –ambos recogidos también en 2023–.

Esta ambiciosa planificación normativa de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno en este ámbito concreto parece estar dando sus –tardíos– frutos. En fase de tramitación parlamentaria se encuentra el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático –que no hay certeza de que consiga ver la luz antes del fin de la legislatura– y ya aprobada, en noviembre del 2022, la Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático.

Con la naturaleza jurídica de entidad pública empresarial y adscrita a la Consejería en materia de medio ambiente (art. 1), su creación tiene como finalidad, según la exposición de motivos, “el otorgamiento a la sociedad riojana de la capacidad de disponer de una tramitación eficiente de todas las instalaciones de energía renovable, tanto generadoras como de transporte y distribución, la posibilidad de gestionar las ayudas provenientes de las diferentes Administraciones y que deben revertir en el entramado social riojano y, por último, poder asegurar una planificación de la política energética y de

adaptación al cambio climático acorde a las necesidades de la Comunidad en el medio y largo plazo”.

Estos fines deberán cumplirse con las funciones que le otorga el art. 3.3 de la Ley. Se trata de funciones relacionadas con el fomento y la planificación como la gestión de programas de subvenciones, la promoción de inversiones públicas en la materia, la promoción de campañas de información o la elaboración de planes. Pero también otras que quizás suscitan más interés teórico como la de participación activa en la generación distribuida, autoconsumo, eficiencia energética, digitalización y electrificación de la demanda; o la de gestionar la producción de energía, sistemas de almacenamiento o gestión de la energía y movilidad sostenible. Para el ejercicio de estas funciones la Ley establece el Plan Director como instrumento de planificación (art.4).

Por otro lado, la Ley dedica parte de su articulado a regular la organización de la Agencia y los temas relacionados con el personal. Así, los máximos órganos de dirección serán la presidencia, el consejo de administración y la gerencia (art.7). En cuanto al personal, este podrá ser o bien contratado en régimen de derecho laboral o bien funcionarios que serán adscritos a la entidad (art.11).

La Ley también contiene previsiones sobre el régimen económico y patrimonial de la Agencia (Título III) y sobre los diferentes tipos de control (Título IV) a los que se somete su actuación, entre los que destaca el parlamentario, que se materializa mediante la remisión de un informe y la comparecencia en la sede parlamentaria de la Presidencia de la Agencia al menos una vez al año. Además, crea el órgano denominado Consejo Asesor (Título V), con carácter de órgano consultivo.

Para que la Agencia comience a realizar las funciones que la Ley le atribuye deben aprobarse primero mediante Decreto sus Estatutos (disposición transitoria única), lo que a fecha de elaboración de esta crónica (marzo de 2023) aún no ha tenido lugar.

4. ECONOMÍA CIRCULAR

4.1. La Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030

La Comunidad Autónoma de La Rioja se ha sumado por fin a las autonomías que han optado por seguir la senda europea y nacional en materia de economía circular y elaborar su propia Estrategia.

La Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030 se aprueba mediante Decreto 65/2022, de 28 de diciembre, lo que le diferencia de las restantes Comunidades Autónomas, que no han hecho uso de este instrumento normativo para su adopción, con excepción de Castilla-La Mancha.

La Estrategia pretende servir de “marco político para impulsar las líneas estratégicas que anticipen la senda hacia dónde se quiere dirigir en materia de economía circular” y “aspira a convertirse en una herramienta útil con la que poder orientar la acción de toda la sociedad en este complejo proceso de transformación”.

Según el art. 2, la naturaleza jurídica de la Estrategia es de instrumento marco de planificación estratégica y debe desarrollarse mediante planes de acción – sin que por el momento se haya aprobado ninguno–.

El Decreto también señala que la Estrategia estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2030, si bien cabe la posibilidad de prorrogarla (art. 3.1) mediante decreto del Consejo de Gobierno. No obstante, en este periodo de tiempo deberá someterse al menos a una revisión, pues así lo exige el art. 5.2. La iniciativa para esta revisión deberá partir de la Comisión Interdepartamental de Economía Circular, creada *ad hoc* por el Decreto para la coordinación del impulso, seguimiento y revisión de las iniciativas incluidas en las líneas de actuación (art.5.1). En este sentido, es un acierto que se establezca que la Comisión deba estar integrada por representantes de todas las consejerías del Gobierno de La Rioja, lo que pone de manifiesto el carácter transversal de esta materia.

En fin, los principios que inspiran la Estrategia son el de sostenibilidad; eficiencia en el uso racional de los recursos naturales; solidaridad entre personas, territorios y generaciones; mejora de la competitividad de la economía; transparencia, participación social y colaboración público-privada; e igualdad (art. 4).

Para el lector interesado en su lectura, el texto completo de la Estrategia se acompaña como Anexo al citado Decreto. Baste aquí decir que el resultado es fruto de un exhaustivo diagnóstico previo de la situación riojana con una metodología basada en la interacción entre los tres pilares de la sostenibilidad. Este análisis es el que permite conocer los puntos exactos en los que incidir y, a partir de ahí, crear la batería de “prioridades de actuación” con las que cuenta cada una de las líneas previstas para los cuatro ejes que se señalan en la Estrategia: producción, consumo, gestión de residuos y aguas residuales, y, por último, mercado de materias primas secundarias.

4.2. Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular creó el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos.

Su creación como tributo cedido a las Comunidades Autónomas hizo necesaria la modificación tanto de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas como de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía para articular la cesión. Así, mediante Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, se incluyó en la primera de ellas el citado impuesto en la lista de figuras tributarias que pueden ser objeto de cesión y, en la segunda, se especificaron las condiciones de la cesión y el alcance de las competencias normativas y de aplicación del impuesto. No obstante, la Ley Orgánica supeditó la efectividad de estas modificaciones “a la adopción de los acuerdos necesarios en los marcos institucionales de cooperación en materia de financiación autonómica establecidos en nuestro ordenamiento”. En la fecha de entrega de esta crónica solo se ha producido la cesión del impuesto a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia.

En este contexto, y ante la posibilidad de que la cesión pudiera darse en la Comunidad Autónoma de La Rioja, se procedió a suspender la aplicación del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero que se recoge como

propio en la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Lo hizo a través de la Ley 17/2022, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2023, que introdujo una disposición adicional primera en la citada Ley riojana para declarar la suspensión de las disposiciones relativas a este impuesto desde el 1 de enero de 2023. Y es que, debido a la “incompatibilidad jurídico-constitucional entre el impuesto autonómico (...) y el impuesto estatal” y “dada la prevalencia de la potestad tributaria originaria del Estado, por razones de seguridad jurídica resulta aconsejable prever expresamente la suspensión de la aplicación de impuesto autonómico” (exposición de motivos Ley 17/2022).

5. OTROS

Resolución 39/2023, de 3 de febrero, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos, por la que se aprueba el Programa de Inspección Medioambiental de La Rioja para el año 2023.

Decreto 58/2022, de 16 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 31/2017, de 30 de junio, de aprobación del Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja (INFOCAR).

Orden STE/1/2023, de 4 de enero, por la que se fijan los períodos hábiles de pesca y normas relacionadas con la misma en aguas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, durante el año 2023.

Orden DEA/87/2022, de 23 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de ayudas para la financiación de proyectos de eficiencia energética y economía circular a titulares de Empresas Turísticas, dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea, Next Generation EU.

Orden STE/84/2022, de 15 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para acciones de fomento del sector forestal privado en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Orden STE/80/2022, de 22 de noviembre, por la que se modifica el artículo 9.1 de la Orden STE/74/2021, de 17 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a particulares para la renovación de electrodomésticos de bajo consumo energético.