

La Rioja: eclosión de planes y programas en un marco de tecnocracia ambiental

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS¹

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria general	600
2. Normativa ambiental	600
2.1. Leyes	600
2.1.1. Patrimonio forestal	600
2.1.2. Caza	601
2.1.3. Aguas residuales	602
2.1.4. Ordenación del territorio y urbanismo	602
2.2. Reglamentos	604
2.2.1. Contaminación por nitratos	604
2.2.2. Plan Director de Saneamiento y Depuración	606
2.2.3. Plan Director de Residuos	609
2.2.4. Plan riojano de investigación, desarrollo e innovación	614
3. Otros planes y programas	614
3.1. Estrategia regional frente al cambio climático	614
3.2. Programa de desarrollo rural	615
3.3. Programa de inspección de calidad ambiental	617
4. Administración ambiental	618
4.1. Organización	618

1. Este trabajo se ha realizado en la Universidad de La Rioja al amparo del Proyecto de Investigación SEJ2006-15130-CO2-02, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

	<i>Página</i>
4.2. Gestión	619
4.2.1. Recursos presupuestarios y actividad de fomento	619
4.2.2. Policía ambiental	621
5. Jurisprudencia ambiental	622
6. Problemas	624
6.1. Relaciones interadministrativas	624
6.2. Conflictividad social	625
7. Apéndice informativo	627

* * *

1. TRAYECTORIA GENERAL

El año 2008 depara en La Rioja un balance francamente pobre en lo que atañe a la aprobación de leyes y normas propiamente dichas pero también una cosecha extraordinariamente rica de instrumentos de planificación con incidencia ambiental. Son estos planes y programas de heterogénea naturaleza jurídica los que acaparan, aunque no monopolizan, la atención de la crónica correspondiente a un ejercicio marcado por la intensa actividad de la Consejería competente en la materia.

2. NORMATIVA AMBIENTAL

2.1. LEYES

De las cinco leyes aprobadas por el Parlamento de La Rioja durante el año 2008 ninguna es propiamente ambiental. Sin embargo, la *Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009*, requiere comentario porque ha introducido diversas innovaciones que afectan al Derecho ambiental riojano como se verá a continuación.

2.1.1. Patrimonio forestal

Dentro de las medidas fiscales incluidas en el Título I de la *Ley 5/2008*, el artículo 29 altera la regulación de la Tasa por servicios en materia forestal y de vías pecuarias para introducir una bonificación del 50% «en los montes privados o de libre disposición municipal que cuenten con proyecto de ordenación, plan técnico u otro instrumento de gestión equivalente, debidamente aprobado por la Consejería competente». Pero no es ésa, ni mucho menos,

la única novedad en materia de montes porque el Título III de la misma Ley dedica su Capítulo II a la «acción administrativa en materia de patrimonio forestal» y ofrece un único precepto, el artículo 32, que opera hasta cinco modificaciones en la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja.

La primera modificación da nueva redacción al artículo 31.1 de la Ley 2/1995. En él se establecía que «en los proyectos de construcción de infraestructuras de interés general en los que se produzca disminución de la superficie forestal, se incluirá un proyecto de reforestación de una superficie no inferior a la afectada en la misma zona». La modificación consiste en que se limita la obligación de reforestación a los supuestos de disminución de superficie forestal «arbolada o que albergue valores singulares de flora». En parecida línea, la segunda modificación afecta al artículo 35. En su anterior redacción, este precepto imponía que «toda disminución de suelo forestal, por motivo de roturación u otros, debe ser compensada, con cargo a su promotor, con una reforestación de igual superficie realizada según los principios establecidos en el capítulo VI del presente Título». La novedad radica en que la obligación de compensación se limita ahora a los supuestos de disminución «que afecte a masas arboladas o terrenos forestales que alberguen flora autóctona o flora protegida».

La tercera modificación añade en el artículo 78 un nuevo apartado 4 para precisar que «los intereses devengados por el Fondo de Mejoras Forestales se reingresarán en el mismo». La cuarta añade al artículo 85 un nuevo apartado 5 que, «como Administración gestora de los montes de utilidad pública», exime a la Comunidad Autónoma de La Rioja «de la obtención de licencia municipal, en las acciones programadas por la Consejería competente en materia de Medio Natural, relacionadas con la prevención de incendios, la silvicultura, la mejora de las masas arboladas y la restauración de áreas degradadas». De lo dicho al respecto en la Exposición de Motivos se deduce que esta dispensa pretende la «agilización en la toma de medidas de protección» pero, conforme a conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no puede prescindir por completo de alguna otra modalidad de intervención de los municipios afectados. La quinta y última modificación, en fin, añade en el artículo 87 un nuevo apartado «m.bis)» en el que se tipifica como infracción «el incumplimiento de las disposiciones que regulen el uso del fuego dictadas en materia de prevención y extinción de incendios forestales por el órgano competente».

2.1.2. Caza

Bajo el rótulo de «acción administrativa en materia de caza», el Capítulo

III del Título III de la Ley 5/2008 ofrece un único precepto, el artículo 33, que vuelve a modificar una vez más la Ley 9/1998, de 2 de julio, de caza de La Rioja. En esta ocasión, la modificación afecta al artículo 82, que tipifica las infracciones graves en la materia, y más concretamente, a su apartado 3. La conducta allí tipificada era la de «solicitar la licencia de caza quien hubiera sido inhabilitado por sentencia judicial o resolución administrativa firme». En su nueva redacción, el artículo 82.3 aclara expresamente que la exigencia de firmeza se predica también de la sentencia judicial –y no sólo de la resolución administrativa– de inhabilitación. Pero además extiende el alcance de este tipo al albergar ahora una nueva conducta punible como es la de «no proceder a la entrega de la licencia, habiendo sido requerido para ello dentro del plazo establecido».

2.1.3. Aguas residuales

El Capítulo IV del Título III de la Ley 5/2008 versa sobre la «acción administrativa en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales» y ofrece también un único precepto, el artículo 34, que procede a la modificación de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. En concreto, la modificación afecta, por tercer año consecutivo, a su artículo 46, que versa sobre la «participación de los nuevos desarrollos urbanos en los gastos de construcción y/o ampliación de las instalaciones generales de saneamiento y depuración». El régimen jurídico allí establecido parece sustancialmente asentado pero en esta ocasión se ha estimado conveniente dar una nueva redacción al artículo 46.3 con la única finalidad, según dice la Exposición de Motivos, de aclarar que «la recaudación que se perciba por este concepto es un recurso del Consorcio de Aguas y Residuos, no del Gobierno de La Rioja». De hecho, la comparación de ambos textos revela que lo único que cambia es que donde antes ponía «esta participación deberá ser ingresada en la hacienda del Gobierno de La Rioja» ahora dice que «esta participación deberá ser ingresada en la hacienda del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja».

2.1.4. Ordenación del territorio y urbanismo

El Capítulo VIII del Título III de la Ley 5/2008 se ocupa de la «acción administrativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo» y contiene un único precepto, el artículo 40, que introduce tres modificaciones en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (LOTUR).

La primera se presenta «con la finalidad de racionalizar la atribución de competencias residuales que no están específicamente asignadas a ningún órgano». Afecta al artículo 6.2 LOTUR que hasta ahora establecía que «las competencias que en esta materia estén atribuidas a la Comunidad Autónoma de La Rioja sin indicar cuál es el órgano competente para ejercerlas, corresponderán al titular de la Consejería que tenga asignada la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo». La nueva redacción precisa que «las competencias que en esta materia estén atribuidas a la Comunidad Autónoma de La Rioja se ejercerán a través de la Consejería competente por razón de la materia. En caso de que ninguna Consejería tenga atribuida competencia específica sobre esta materia, corresponderá su ejecución al titular de la Consejería que tenga asignada la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo».

La segunda se presenta con la finalidad de «definir con mayor exactitud las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma» y afecta al artículo 196 LOTUR, que es el precepto que regula el régimen de intervención de los «actos u obras promovidos por Administraciones públicas». Ciertamente, se da nueva redacción al artículo 196.1 LOTUR pero, en realidad, lo único que cambia es que ahora también se consideran expresamente obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja, además de las infraestructuras básicas de uso y dominio público, las «destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio». Con lo cual, como es obvio, se amplían las excepciones a la regla general de sometimiento a licencia municipal; ampliación que adquiere su dimensión práctica en un contexto marcado por tendencias de «urbanismo autonómico» (COELLO MARTÍN, 2008). Dado que la dispensa de licencia municipal ya estaba contemplada para los Proyectos de Incidencia Supramunicipal de iniciativa pública, todo parece indicar que la reforma pretende extenderla también a las Zonas de Interés Regional que es, precisamente, la figura a que pretende acogerse el polémico proyecto de «ecociudad» que enfrenta al Gobierno de La Rioja con la patronal de la construcción y con el Ayuntamiento de Logroño (nótese que por Resolución de la Consejera de 17 de junio de 2008 se había sometido a información pública y a audiencia «la documentación para la declaración de una ZIR para el desarrollo de una ecociudad»).

Y, en fin, la tercera y última modificación que, sin duda es la más importante a nuestros efectos, se presenta con la finalidad «de prevenir contradicciones entre la normativa urbanística y la medioambiental» y consiste en la derogación pura y simple de la Disposición Adicional Quinta de la LOTUR que, durante su corta pero atormentada existencia, reguló la «evaluación

ambiental del planeamiento territorial y urbanístico» (SANTAMARÍA ARINAS, 2006). Por si hiciera falta, la Disposición Derogatoria Única de la Ley 5/2008 reitera expresamente esta derogación. Tan drástica opción del Legislador riojano parece estar relacionada con la tramitación por el Ejecutivo de un reglamento que podría acoger el contenido de la disposición derogada. De hecho, por Resolución nº 444/2008, de 20 de octubre, de la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, se sometió a información pública el anteproyecto de Decreto por el que se ha de regular el régimen de intervención administrativa del procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas. Hasta que el anunciado reglamento se apruebe, y dado que, conforme a su Disposición Final Única, la Ley 5/2008 entró en vigor a todos los efectos el día 1 de enero de 2009, no hubiera venido mal alguna regla transitoria. A falta de ella, los inconvenientes prácticos que pudieran suscitarse deberán solventarse, en el marco básico estatal, con los artículos 20.d, 24.d, 32.5 y 87.5 LOTUR.

Por otra parte, y para concluir este apartado, cabe señalar que en el año 2008 han vencido los plazos previstos en la LOTUR para que el Gobierno autonómico remitiera al Parlamento el Proyecto de Ley de Estrategia Territorial de La Rioja y para que aprobara, entre otros instrumentos que siguen en tramitación, la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja.

2.2. REGLAMENTOS

2.2.1. Contaminación por nitratos

En cuanto a las disposiciones con rango reglamentario, merece reseña ambiental el *Decreto 39/2008, de 6 de junio*, por el que se aprueba el nuevo programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de origen agrario. Esta norma, ciertamente, deroga el Decreto 61/2002, de 22 de noviembre –así como el Decreto 12/2006, de 3 de febrero, que lo había modificado– pero mantiene su misma estructura e, incluso, respeta en lo sustancial su contenido normativo original. De hecho, las zonas vulnerables siguen siendo las dos ya designadas en 2006 (masa de agua subterránea del aluvial del Oja y área del Glacis de Aldeanueva de Ebro). Tampoco cambian las técnicas ya conocidas para el control de las actividades que se desarrollan en dichas zonas, si bien se aprecia un mayor protagonismo –por lo demás, lógico– de la Consejería de Agricultura en detrimento de la de Medio Ambiente. Así, se especifica ahora que el Decreto se dicta en ejercicio de las competencias autonómicas en materia de agricultura (artículo 8.uno.19 EAR) y se atribuye

en exclusiva a Agricultura la aprobación del plan de controles anuales que antes tenía que elaborar conjuntamente con Medio Ambiente (artículo 4). Por lo que hace al articulado, la redacción más alterada es la del artículo 5 y último que, por una parte, sigue diciendo que el incumplimiento «acarreará» la pérdida de las ayudas comunitarias derivadas de medidas agroambientales (actualizando las referencias a la nueva regulación contenida en los Reglamentos 1320/2006 y 1974/2006) pero que, por otra, dice ahora que también «podrá acarrear» –aunque ya no necesariamente– la reducción o eliminación de otras ayudas agrarias.

Con todo, falta cualquier explicación de estos cambios porque los fines expresamente perseguidos por esta novedad normativa resultan ser otros. En realidad, su exposición de motivos reconoce que surge a raíz de la Carta de Emplazamiento que a principios de año dirigió la Comisión Europea al Ministerio de Medio Ambiente en el seno de un procedimiento por presunto incumplimiento de la Directiva 676/91, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos en la agricultura. El Gobierno riojano entendió que para solventar el incidente bastaría con modificar el Programa de Actuación que se venía aplicando desde el 2002 y que para eso resultaba oportuno aprobar un nuevo Decreto. Las innovaciones hay que ir a buscarlas, por tanto, al Anexo II del Decreto 39/2008, que es el que establece el nuevo «Programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo» que se aplicará en las zonas vulnerables de La Rioja en los próximos cuatro años.

Comparado con el anterior, se observa que el nuevo Programa consta de 17 apartados, pues ha desaparecido el último, que versaba sobre «gestión de sistemas de rotación de cultivos». En el apartado Primero, relativo al ámbito de aplicación, se aprecia la expresa mención a la vid en la Zona del aluvial del Oja. En el Segundo, se añade entre los «principios básicos» que «no se harán aportes de nitrógeno en momentos en que no vaya a ser absorbido por los cultivos». En el Tercero, para la reglamentación de los períodos de abonado autorizados, se mantiene la clasificación de fertilizantes pero se introducen retoques que vienen a concretar las épocas en las que no se pueden aplicar a ciertos cultivos. En el Cuarto, frente a los 210 Kg/ha y año de nitrógeno admitidos en el período inicial, se limita a 170 la cantidad máxima de fertilizantes orgánicos aplicable al suelo. En el Quinto, cambios muy técnicos afectan a la fijación de las cantidades máximas de nitrógeno que se pueden aportar por cultivo pero, sobre todo, se remite a la Tabla 1 como «ayuda para interpretación de la mineralización neta del nitrógeno orgánico». En el Sexto, para la aplicación de las «condiciones de aplicación de los fertilizan-

tes» en terrenos escarpados e inclinados se diversifican obligaciones en función del porcentaje de pendiente, que ahora se concreta.

No hemos encontrado variaciones en los apartados que van del Séptimo al Décimo. En el Undécimo, sin embargo, se aloja el grupo más nutrido de cambios que son los que atañen a la utilización de estiércoles y purines como abonos. En concreto, se obliga a las explotaciones ganaderas con capacidad superior a 20 UGM incluidas en zonas vulnerables a cumplimentar un «Libro de gestión de estiércoles/purines» que se detalla en la Tabla 2 del propio Anexo y a remitir la información en él contenida periódicamente a la Oficina Comarcal Agraria. Se les obliga además a acreditar que disponen de hectáreas suficientes para la gestión directa al suelo de estos desechos sin sobrepasar el límite general que ya nos consta y aplicando las nuevas Tablas 3 y 4. Para el cálculo de las dosis, y a título orientativo, se adjunta una Tabla 5 de composición de estiércoles.

En los apartados restantes, únicamente merece comentario desde la perspectiva aquí adoptada el Decimotercero porque a las «medidas de seguimiento y control» ya previstas con anterioridad se agrega que, «dado que las medidas de condicionalidad exigen la llevanza de un cuaderno de explotación en los recintos afectados por la declaración de zonas vulnerables, el mismo será utilizado para el control de las aportaciones de fertilizantes en la zona vulnerable».

2.2.2. Plan Director de Saneamiento y Depuración

Por *Decreto 58/2008, de 17 de octubre*, se ha aprobado el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2007-2015. Consta de siete artículos, dos disposiciones finales y un largo anexo que contiene lo que es, propiamente, el contenido del nuevo Plan Director. El articulado del Decreto se agota en la explicación de su evidente objeto así como en generalidades sobre la naturaleza, las finalidades, el ámbito y la eficacia del Plan que aprueba. Pero también determina las «aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales en la Comunidad Autónoma de La Rioja».

Precisamente sobre esto versa la «modificación normativa» que opera la Disposición Final Primera sobre el artículo 3.1 del Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. Hasta ahora, dicho precepto indicaba que «la delimitación de las aglomeraciones urbanas a la que se refiere el artículo 8.3. apartado b) de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, se realizará teniendo en cuenta la racionalidad y eficiencia técnico-económica de los sistemas de depuración neces-

rios para alcanzar los objetivos de calidad establecidos por el Plan Director. Con carácter general», agregaba, «la aglomeración urbana comprenderá la totalidad del término municipal». La nueva redacción, en cambio, habla de «racionalidad económico-administrativa» y, sobre todo, establece que «con carácter general, las aglomeraciones urbanas quedan constituidas como cada uno de los núcleos de población de la Comunidad Autónoma de La Rioja». Las excepciones a esa regla figuran ahora en la relación de 16 aglomeraciones compuestas por varios núcleos que, no sin variaciones respecto a las precedentes, enumera el artículo 7.1 del Decreto 58/2008.

Por lo que hace a la estructura del Plan propiamente dicho, aparece dividido en doce apartados y se completa con diez anexos y catorce mapas. En su introducción se presenta como revisión del anterior, que pretendía abarcar el período 2000-2010 pero que se entiende superado en el nuevo contexto de obligaciones definido por la Directiva 2000/60/CE para alcanzar el buen estado de las aguas superficiales en el año 2015. En la metodología para su elaboración se han tenido en cuenta las características territoriales y socioeconómicas de La Rioja así como la información necesaria para la determinación de la carga contaminante –mediante el cálculo de la población equivalente tanto de origen doméstico como ganadero e industrial– y del estado de las infraestructuras.

A la vista de esos datos, el análisis de la situación de partida revela que «la población equivalente de La Rioja ha disminuido de manera significativa, debido principalmente a la disminución de las cargas estacional e industrial», que el inventario de estaciones depuradoras está compuesto por 155 instalaciones para los distintos tipos de tratamiento de aguas residuales y que, en definitiva, no sólo es favorable la evaluación del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Directiva 91/271/CEE, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, sino que las actuaciones realizadas en la materia en La Rioja han ido incluso más allá de lo exigido por la normativa comunitaria y estatal. Igualmente satisfactorio se considera el grado de ejecución de todos y cada uno de los diferentes programas previstos en el anterior Plan Director.

A partir de estas premisas, y del objetivo general que consiste en mantener o mejorar la calidad de las aguas de La Rioja, se plantean nuevos objetivos que, en sustancia, resultan de los condicionantes impuestos por la Directiva marco del agua, incluida la toma en consideración del principio de recuperación de costes, y que luego se van desgranando detalladamente al caracterizar los programas y subprogramas que diseña el nuevo Plan.

El primero de ellos es el «Programa de infraestructuras de conducción y depuración de aguas residuales urbanas». Contempla la actualización de

los objetivos del homónimo preexistente así como el establecimiento de criterios de prioridad en el cumplimiento de los mismos y la definición de las actuaciones que se han de acometer durante el período, con una inversión cercana a los 80 millones de euros. A destacar que se propone emprender actuaciones en materia de saneamiento y depuración en aglomeraciones urbanas cuyas poblaciones de hecho en 2015 sean iguales o superiores a 25 habitantes.

El Segundo Programa es el de «Gestión de aguas de tormenta». Tras una didáctica explicación de los problemas que dichas aguas plantean, se fijan dos objetivos específicos que son el de «minimizar los efectos perjudiciales generados en los medios receptores por la descarga de sistemas unitarios en tiempos de lluvia» y el de «promover que los sistemas de saneamiento previstos en las zonas de nuevo desarrollo urbanístico sean de tipo separativo» y así evitar el sobredimensionamiento de las redes. Entre las líneas de actuación propuestas destacan el diseño y construcción de cuatro nuevos tanques de tormenta y la implantación de sistemas de tamizado en 20 poblaciones, que agotan las previsiones de inversión del Programa con casi 8 millones de euros. Sin estimación de costes quedan el resto de las actuaciones definidas como son el fomento de la limpieza municipal de redes de alcantarillado, cauces y vías públicas, la utilización de pavimentos adecuados o el control de la erosión en zonas urbanas. También se apunta a desarrollos normativos e incluso a un código de buenas prácticas en la construcción.

El Tercer Programa es el de «Tratamiento y gestión de lodos de depuradora». Se abre con una introducción que alcanza la conclusión de que «la agricultura riojana es capaz de asumir toda la producción de lodos de las EDAR domésticas de la Comunidad Autónoma» y, tras repasar la normativa aplicable, se fija como objetivo específico «utilizar el 100% de los lodos en aplicaciones agrícolas». Para ello propone proseguir con las campañas de caracterización agronómica de lodos, incorporar cuatro nuevas implantaciones de tratamientos intermedios a las ya existentes y cinco nuevas infraestructuras para la adaptación de las características de los lodos para mejorar su aplicación agrícola (la de higienización de fangos ya contemplada en el Plan anterior, tres nuevas plantas de compostaje y una instalación complementaria de almacenamiento). La inversión total del programa asciende a más de 8 millones de euros.

Por último, el Cuarto Programa es el de «Gestión del Plan Director». Agrupa todas las actuaciones enfocadas a conseguir el máximo rendimiento de las actuaciones propuestas por los programas anteriores y se subdivide, a su vez, en cinco Subprogramas que son los de «explotación y mantenimiento

de las instalaciones de conducción y depuración», «saneamiento de aguas industriales conectadas a la red de saneamiento municipal», «eliminación de aguas parásitas», «reutilización de aguas residuales para riego» y «vigilancia y difusión».

Por lo demás, el Plan contiene un análisis económico financiero sobre el incremento que debiera experimentar el canon autonómico de saneamiento hasta en cuatro escenarios distintos al actual, en el que sólo cubre los gastos de explotación y mantenimiento del sistema. El apartado 12 y último hace pública la Memoria ambiental del Plan.

2.2.3. Plan Director de Residuos

Con una sistemática similar, aunque no idéntica, el *Decreto 62/2008, de 14 de noviembre*, ha aprobado el Plan Director de Residuos de La Rioja 2007-2015. Consta de seis artículos, dos disposiciones finales y dos anexos. El artículo 1 incurre en el exceso de afirmar que el Decreto no sólo tiene por objeto aprobar y publicar sino también «regular» el Plan. El artículo 2 indica que éste «tiene naturaleza de instrumento global de planificación en materia de residuos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que fija bases y directrices que orientan la política en materia de residuos durante el período de vigencia del Plan». El artículo 3 concreta esa vigencia «hasta el 31 de diciembre de 2015, pudiéndose prorrogar, mediante decreto del Consejo de Gobierno» y agrega que «el ámbito material del Plan son aquellos residuos a los que es aplicable la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos». El artículo 4 señala, por remisión, los objetivos del Plan. El artículo 5 avanza los programas de desarrollo del Plan distinguiendo entre los «programas de gestión de residuos» y los «programas horizontales» que luego veremos. El artículo 6 indica que para la ejecución del Plan «podrán» consignarse las dotaciones económicas necesarias en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma o bien del Consorcio de Aguas y Residuos.

Por su parte, la Disposición final primera habilita a la Consejera del ramo para el desarrollo y ejecución del Plan mientras que, por último, la Disposición Final Segunda establece la fecha de entrada en vigor (al día siguiente de su publicación en el BOR, que tuvo lugar el 21 de noviembre de 2008). En cuanto a los Anexos, el primero ofrece, ciertamente, el largo texto del Plan que intentaremos resumir de inmediato mientras que el Anexo II hace pública su Memoria Ambiental (para lo que, advertida su omisión inicial, fue necesaria una corrección de errores que se encuentra en el BOR correspondiente al 26 de noviembre de 2008).

El Plan Director de Residuos de La Rioja 2007-2015 (en lo sucesivo PDRCAR), aparece estructurado en siete apartados. Puede decirse que los cuatro primeros tienen un carácter puramente instrumental puesto que, además del repaso del marco legal (inevitablemente ya alterado por la publicación de, entre otras, la nueva Directiva 2008/98, de 19 de noviembre, sobre los residuos, cuya tramitación, no obstante, los redactores del PDR demuestran haber seguido de cerca), se centran principalmente en el diagnóstico de la situación de partida (que aporta muy interesantes datos tanto sobre la generación de los distintos tipos de residuos como sobre las infraestructuras de gestión existentes en territorio riojano) y, más concretamente, en el grado de cumplimiento del Plan precedente, que abarcó el período 2000-2006. En relación con esto último, es exhaustivo el repaso crítico de sus objetivos de prevención y gestión así como de los llamados programas de actuación. Pero, más allá de que algunos se hayan alcanzado y otros no, se advierte expresamente que «en muchos de los objetivos establecidos en el Plan, no puede valorarse adecuadamente su cumplimiento por no disponer de los datos de comparación, o por estar los datos de partida en estimaciones que no parecen del todo fiables».

Probablemente como reacción, el apartado 5 del PDRCAR asume una nueva metodología que en lo sucesivo trata de combinar «principios rectores», «objetivos estratégicos» y «objetivos cuantitativos» de manera que «cada uno de los tres elementos desarrolla y aplica el anterior, llevando esta herramienta de planificación de lo general a lo concreto». Los «principios rectores» son los de jerarquía en la gestión, maximización de la prevención, maximización de la valorización, minimización del vertido, multiplicidad y flexibilidad de las soluciones, capacidad de adaptación de las infraestructuras, responsabilidad del productor, autosuficiencia, proximidad, colaboración administrativa y responsabilidad compartida, transparencia de precios, fomento de la iniciativa privada, transparencia informativa y participación ciudadana. Los «objetivos estratégicos» tienen «menor rango» que los principios y se identifican genéricamente para «diseñar los Programas adecuados para lograr su cumplimiento». Finalmente, los «objetivos cuantitativos» son la «expresión y medición concreta de los objetivos estratégicos» y se definen para cada uno de los Programas que se establecen ya en el apartado 6 del PDRCAR y que son los que siguen.

El primero es el *Programa de Residuos Urbanos*. En la explicación que se ofrece del desarrollo de este Programa, que se ocupa tanto de los residuos domésticos como de los de poda y jardinería y limpieza viaria, sin duda lo más interesante es la toma de postura ante los ahora denominados en la Directiva 2008/98 «biorresiduos». En este sentido, se propone la implanta-

ción progresiva de la recogida selectiva de materia orgánica de grandes productores (hostelería, restauración, mercados y grandes superficies) pero, en el resto, «hasta tanto se decida la generalización de la recogida selectiva de materia orgánica –cuyo ritmo de avance va a depender del resultado de las experiencias piloto que se desarrollen– el modelo será el actual, donde la materia orgánica forma parte de la fracción resto y se separa mecánicamente al objeto de estabilizarla y permitiendo un posible aprovechamiento como enmienda orgánica».

Descontada esa fracción, quedan materiales de alto poder calorífico para los que se «propone como alternativa de gestión la valorización energética, preferentemente mediante tecnologías convencionales (incineración con aprovechamiento de energía) o mediante tecnologías emergentes (pirólisis, gasificación, etc.)». La decisión dependerá del grado de avance y seguridad que presenten las tecnologías emergentes y «la ubicación de la instalación será anexa al Ecoparque».

En un cuadro gráfico se presentan los objetivos cuantificados de prevención, reciclado y eliminación específicos de este Programa, con sus correspondientes indicadores y unidades de medida para los años 2010 y 2015. Así, por ejemplo, el indicador del objetivo de prevención es la «tasa de recogida de residuos urbanos» que debería disminuir de 1.24 Kg/hab. día en el año 2010 a 1.15 en el año 2015. Para el reciclado se toma generalmente como indicador un porcentaje de la cantidad de material reciclado sobre lo puesto en el mercado que tiende a estabilizarse en los dos años considerados salvo en el caso de materia orgánica que se calcula sobre el total de residuo urbano recogido y debería aumentar del 2010 al 2015. Para la eliminación, en fin, los indicadores son la cantidad de residuo urbano y de residuo urbano biodegradable eliminados en vertedero; los porcentajes se calculan sobre lo recogido y sobre lo generado en 1995, respectivamente, y han de disminuir en ambos casos. Se fijan además «objetivos no cuantificados» como los de completar la red de puntos limpios en todos los municipios de más de 5000 habitantes, implantación de la recogida selectiva de materia orgánica en grandes generadores y fomento del compostaje doméstico en áreas de viviendas unifamiliares y zonas rurales.

Tras la fijación de estos objetivos se pasa a enumerar las «medidas propuestas» para alcanzarlas. Se distingue así entre «medidas en materia de prevención» con una dotación económica de 2 millones de euros; medidas en materia de reciclaje, con una inversión de 11,5 millones; medidas en materia de valorización, que estima «los costes de la infraestructura» arriba mencionada entre los 40 y los 50 millones de euros y medidas en materia de elimina-

ción, cuya inversión puede oscilar entre 4 y 8 millones de euros, «dependiendo de que se realice o no el vertedero de rechazos» que se juzga necesario ante la inminente clausura de los que actualmente prestan servicio. Al final se afinan estas previsiones económicas hasta alcanzar un montante total de 71,5 millones de euros, de los cuales 70 se imputan a capital público y 1,5 a la iniciativa privada.

El segundo *Programa* es el *de Residuos Industriales*. Abarca tanto los peligrosos como los no peligrosos y tiene idéntica estructura, aunque menos detalle, que el anterior. Se abre admitiendo que, «en la actualidad, la gestión finalista de aproximadamente el 73% de los residuos peligrosos» (y el 40 % de los no peligrosos) «generados en las industrias riojanas se realiza en otras Comunidades» y que «el principio de autosuficiencia y proximidad se ha supeditado al de rentabilidad y minimización del riesgo ambiental» por lo que «se propone el mantenimiento del sistema de infraestructuras como está», sin descartar iniciativas privadas, «fomentando desde la administración, exclusivamente las actuaciones tendentes a la minimización» mediante, eso sí, la «colaboración e implicación con la Federación de Empresarios de La Rioja, Cámara de Comercio o la Universidad». Plantea objetivos cuantificados y propone medidas en materia de prevención, reciclaje, valorización y eliminación con una inversión total cercana a los 12 millones euros que prácticamente en su totalidad han de corresponder a actuaciones privadas.

El tercer *Programa* es el *de Residuos Agropecuarios*. Abarca los estiércoles y purines (pese a que, conforme a jurisprudencia comunitaria ahora recogida en la nueva Directiva-marco de 2008, no se consideran residuos sino subproductos), el sustrato post-cultivo del champiñón y los envases de productos fitosanitarios. Para los dos únicos objetivos que señala (aplicación agraria del 100 % de aquel sustrato e «impulso y mejora de la red de recogida de residuos peligrosos generados en el ámbito agrícola»), se proponen medidas que requieren 6,5 millones de euros destinados, principalmente a valorización y se reparten prácticamente a partes iguales entre la iniciativa pública y privada.

El cuarto es el *Programa de Residuos con Legislación Específica*. Engloba los residuos sanitarios, los vehículos y neumáticos fuera de uso, los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, los residuos de construcción y demolición, los PCBs y PCTs, los lodos de depuradora y los suelos contaminados. El desarrollo previsto para cada subtipo es muy desigual y, por lo general, se confía a los Sistemas Integrados de Gestión cuando están previstos. Para los sanitarios se fija como objetivo la modificación del Decreto 51/1993 que los regula en la actualidad. Para los RCDs, se toma como referencia el borrador del

que luego sería Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, para avanzar una zonificación regional así como la tipología y requisitos mínimos de instalaciones de valorización aunque «su ubicación dependerá de la iniciativa privada y de la dinamización del sector de la construcción». Las infraestructuras necesarias en materia de gestión de lodos enlazan plenamente con las previstas en el Plan Director de Saneamiento y Depuración.

Con todo, lo más llamativo es el tratamiento que el documento dispensa a los suelos contaminados. Se distingue, a efectos de «recuperación y control» entre suelos contaminados propiamente dichos (pese a que por el momento no hay ninguno formalmente declarado en territorio riojano), zonas en las que se detecta presencia de contaminantes en las aguas subterráneas y espacios degradados. En los tres casos se establecen indicadores para valorar la evolución pero no objetivos cuantificados. También aparece un subapartado dedicado a la prevención que acaba apuntando a la necesidad de un Decreto autonómico sobre suelos contaminados.

En el conjunto de este cuarto Programa no hay previsiones de inversión por subtipos pero al final se consignan 3,7 millones de euros para prevención y gestión que ha de financiar principalmente la iniciativa privada.

A los cuatro programas hasta aquí comentados se superponen, con una metodología completamente distinta, que no incluye objetivos cuantificados, los denominados «programas horizontales» que son el «Programa de comunicación (participación ciudadana y divulgación)», dotado con 0,4 millones de euros; el «Programa de investigación, desarrollo e innovación», con casi 2 millones; el «Programa de desarrollo normativo», con 0,2 y el «Programa de seguimiento, control y evaluación del Plan», con otro 0,2. A destacar que, según el tercero de ellos, «se promoverá la creación de una Ley de residuos autonómica» y «se estudiará la posible implantación de un canon de vertido que grave la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero».

Por último, el apartado 7 versa sobre los «costes y financiación del plan» que suman un total cercano a los 106 millones de euros. La Tabla 39 resume las inversiones previstas para cada Programa según ha ido quedando expuesto y añadiendo aquí específicamente «actuaciones de sellado de vertederos» con 9 millones de euros. La Tabla 40 recoge los «porcentajes de inversión por programas» y de ella se desprende que «el 67,64% de la inversión se destina a actuaciones directas del Programa de Residuos Urbanos». La Tabla 41 refleja la inversión total según tipos de acción. En ella se imputan casi 83 millones de euros a actuaciones públicas –cuya financiación se asigna íntegramente a la Consejería– y los 23 restantes a la iniciativa privada. La Tabla 42 ofrece, en fin, la «anualización del gasto en inversión del Plan»,

concentrando la correspondiente a infraestructuras en la primera fase, que culminará en el año 2010.

2.2.4. Plan riojano de investigación, desarrollo e innovación

También debe quedar constancia en esta crónica del *Decreto 57/2008, de 10 de octubre*, por el que se aprueba el III Plan Riojano de I+D+i 2008-2011. Y ello porque, según anuncia, «el principio fundamental que orienta» tanto su «conceptualización» como su «construcción» es el del «desarrollo y evolución social sostenibles». Así, asume entre sus «objetivos estratégicos» el de «promover una cultura ambiental de alta calidad», basada en la «eco-innovación», que «asegure la conservación de los recursos y la integridad del territorio (Calidad Ambiental)». Además, una de las «cuatro dimensiones» del «proceso regional de innovación» es, precisamente, la «innovación ambiental».

En su virtud, el Plan «intenta motivar e impulsar a los agentes del SRI a integrar la innovación ambiental en sus procesos, así como a trabajar en el desarrollo de un entorno adecuado y agradable para vivir». Y ello desde el convencimiento de que «la protección del medioambiente y la preservación de los recursos naturales, así como de la integridad del territorio son elementos clave para fomentar un entorno atractivo, competitivo y diferenciado. Por otro lado, el Plan asume que la incorporación de consideraciones y factores medioambientales a los procesos productivos contribuye a mejorar la competitividad y proyección de las empresas de la Comunidad».

Las «líneas de actuación» correspondientes al «Objetivo Calidad Ambiental» se centran en el «sector energía y medioambiente», con programas de ayudas transversales que tienen por objeto «fomentar la incorporación de las fuentes de energías renovables, el uso racional de energía o la implantación de medidas innovadoras de protección y corrección medioambientales» en los sectores de la agroalimentación, construcción e infraestructuras y turismo.

3. OTROS PLANES Y PROGRAMAS

3.1. ESTRATEGIA REGIONAL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Aunque formalmente desprovista de carácter normativo, hay que dar cuenta también de la Estrategia regional frente al cambio climático 2008-2012, que fue aprobada por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno contra el Cambio Climático, de 5 de diciembre de 2008. El Acuerdo, que incluye su remisión a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio

Climático, se publicó en el Boletín Oficial de La Rioja correspondiente al 15 de diciembre, mediante Resolución 215/2008, de 10 de diciembre, del Secretario General Técnico de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. No adjunta, sin embargo, el texto de la Estrategia, al que se da acceso desde la web institucional www.larioja.org.

En síntesis, la Estrategia persigue el objetivo de que en el año 2012 se reduzcan en 173 las kilotoneladas de CO₂ emitidas en 2006 por los considerados «sectores difusos» y propone la adopción de un total de 72 medidas de actuación –tan necesarias como poco originales– en ocho áreas prioritarias que son las de energía, transporte, sector residencial, sector comercial e institucional, agricultura y ganadería, industria, sumideros y gestión de residuos.

En línea con ello, aunque ya en el ámbito local, cabe consignar el compromiso del Ayuntamiento de Logroño en orden a la adhesión a la Red Nacional de Ciudades por el Clima (publicado en el BOR de 26 de febrero de 2008).

3.2. PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL

En aplicación del Reglamento nº 1698/2005, del Consejo de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, el largo proceso de elaboración del nuevo Programa de Desarrollo Rural de La Rioja (2007-2013) culminó con su aprobación por la Comisión Europea el 20 de febrero de 2008. Se trata de un documento particularmente extenso con el que el Gobierno de La Rioja «se plantea mantener unas zonas rurales vivas, con una actividad económica sostenible capaz de generar oportunidades de empleo y que contribuya a mantener la población, respetando el medio ambiente y que cuente con servicios equiparables a los que disponen los habitantes de las zonas urbanas». El gasto público previsto es de algo más de 201 millones de euros, que se reparte entre el FEADER (25,43%), el Ministerio (27,62%) y el Gobierno de La Rioja (46,95%).

El texto del Programa se estructura en quince apartados. De especial interés resulta el apartado 3, que ofrece un exhaustivo análisis del contexto socioeconómico general y del agropecuario y forestal en particular así como del estado de los recursos naturales de la región. Señala además una «estrategia basada en 10 objetivos generales, 28 objetivos específicos y 31 medidas» de las cuales, conforme a las prioridades regionales, 11 aparecen vinculadas al Eje 1 (mejora de la competitividad del sector agrario, con el 54,13% de la inversión prevista); 8 al Eje 2 (mejora del medio ambiente y del entorno natural, con el 33,19%); 7 al Eje 3 (mejora de la calidad de vida en las zonas

rurales y fomento de la diversificación de la economía rural, con el 4,06%) y 5 vinculadas al Eje 4 (enfoque LEADER, con el 8,63%).

Tras justificar la coherencia de estas prioridades con las directrices estratégicas comunitarias y estatales, el apartado 5 procede a la descripción de las medidas propuestas por ejes, donde, sobre la base de requisitos que les son comunes, se van especificando muy detalladamente las características propias de cada línea de ayudas. De un modo u otro, la variable ambiental está presente en casi todas ellas aunque, como es obvio, resulta más patente en las medidas vinculadas al Eje 2 y dentro de ellas, por supuesto, en las ayudas agroambientales que, a su vez, articulan 11 diferentes acciones entre las que se incluyen las dirigidas a la protección del sisón común y otras aves esteparias, al fomento de la producción integrada y de la agricultura y ganadería ecológicas, a la lucha contra la erosión en la Reserva de la Biosfera, a la prevención de incendios forestales o a la compensación por la presencia del lobo. Especial mención merece la Red Natura 2000 que no sólo cuenta con una medida específica sino que también constituye criterio de prioridad para el otorgamiento de otras ayudas pero cuyo potencial se ve transitoriamente reducido por el hecho de que en La Rioja aún no se ha procedido a declarar las Zonas Especiales de Conservación.

El resto del documento aporta, entre otras cosas, el plan de financiación, el desglose de costes y la financiación adicional asumida por el Gobierno de La Rioja, que supera los 26 millones de euros y va dirigida íntegramente a medidas del Eje 1 (modernización de explotaciones e infraestructuras agrarias). También concreta las autoridades y organismos competentes designando a la Dirección General de Desarrollo Rural como «autoridad de gestión», a la Consejería de Agricultura como «organismo pagador» y a la Intervención General como «organismo de certificación». Con todo, la Dirección General de Medio Natural aparece citada como unidad responsable de la gestión y control de la mayor parte de las medidas vinculadas al Eje 2 y de todas las relativas al Eje 3, sin perjuicio de su representación en el «comité de seguimiento» compuesto por 27 miembros en su mayor parte institucionales.

En ejecución de estas previsiones, el Consejero de Agricultura dictó la Orden 37/07, de 14 de diciembre, por la que se establece la convocatoria pública para la selección de grupos de acción local que gestionarán en la CAR los programas comarcales de desarrollo rural en el período 2007-2013 y también ha aprobado la Orden 13/2008, de 3 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas agroambientales previstas en el Eje II del Plan de Desarrollo Rural 2007/2013.

3.3. PROGRAMA ANUAL DE INSPECCIONES DE CALIDAD AMBIENTAL

Con la naturaleza jurídica que es propia a las órdenes de servicio previstas en el artículo 21 LPC y, por consiguiente, desprovistas en principio de valor normativo, el Director General de Calidad Ambiental ha dictado dos instrucciones en materia de inspección. La primera es la Instrucción nº 1/2008, de 9 de diciembre, por la que se establecen los criterios generales a seguir en las inspecciones medioambientales realizadas en la Comunidad Autónoma de La Rioja. La otra es la Instrucción nº 2/2008, de 10 de diciembre, por la que se establece el Programa de Inspección medioambiental de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2009.

Como se desprende de su propia denominación, la Instrucción nº 1/2008 tiene vocación de permanencia y asume «un doble propósito» ya que, por una parte, pretende «la puesta en práctica de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros para las denominadas instalaciones controladas» y, por otro, además, «el desarrollo del programa de control y vigilancia de las actividades e instalaciones» que, aún no siendo «instalaciones controladas», sean «susceptibles de afectar negativamente al medio ambiente». En realidad, el ámbito de aplicación de esta Instrucción engloba únicamente las «actividades que generen residuos o emisiones a la atmósfera y que estén sujetas a la concesión de autorización»; delimitación que deja fuera, por razones competenciales, la inspección de los vertidos a las aguas y a las redes de saneamiento, que no corresponde a los servicios de esta Dirección. En ese ámbito, se entiende por «instalaciones controladas» las sometidas a autorización ambiental integrada y las afectadas por el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

La Instrucción recuerda la normativa cuyo cumplimiento ha de verificarse y los objetivos de la inspección. Distingue entre inspecciones «rutinarias o programadas» –cuya frecuencia será anual para las «instalaciones controladas», bienal para las de producción o gestión de residuos peligrosos y actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera del Grupo A y trienal para el resto de instalaciones– e inspecciones «no rutinarias o puntuales» –cuya estimación dependerá de las solicitudes de autorización que se tramiten y de las denuncias e incidentes que se produzcan–.

En ambos tipos ha de seguirse el mismo procedimiento que allí se detalla si bien «las inspecciones por denuncia deberán llevarse a cabo en todo caso por personal de la Dirección General de Calidad Ambiental o por personal del Servicio de Protección de la Naturaleza, que podrán estar auxiliados

en su caso por especialistas, sin que quepa en ningún caso la delegación de la función inspectora» que, en los demás supuestos, sí puede hacerse a favor de Organismos de Control Acreditados conforme a la Norma EN 17020 (ISO/IEC 17020:1998). Completa la Instrucción un cuadro que recoge el número inicial de instalaciones según sus tipos que han de ser inspeccionadas y que se habrá de revisar por los Programas anuales de Inspección que allí también se prevén.

El primero de esos programas ha sido aprobado, según nos consta, por la Instrucción nº 2/2008. El Programa de Inspección de instalaciones controladas para el año 2009 afecta a 36 instalaciones industriales y 16 instalaciones agropecuarias sometidas al régimen de autorización ambiental integrada que, a su vez, incluyen 12 instalaciones sometidas al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Para ellas se ordena realizar 52 inspecciones rutinarias y se estima que se realizarán 5 inspecciones no rutinarias.

Por su parte, el Programa de Inspección del resto de instalaciones afecta a un total de 1.584 instalaciones de las cuales 90 lo son por estar sometidas a evaluación de impacto ambiental de proyectos, 32 por estar incluidas en el Grupo A de las actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera, 116 por estar incluidas en el Grupo B de dichas actividades, 60 por utilizar disolventes orgánicos, 49 por producir residuos peligrosos, 8 por almacenar dichos residuos y 29 por gestionar residuos no peligrosos y vehículos al final de su vida útil así como 1.200 más que se engloban en la denominación de «otras instalaciones». Para ellas, se contempla realizar 154 inspecciones rutinarias conforme al desglose y calendario que se especifica en un cuadro y se calcula una estimación de 50 inspecciones no rutinarias. El texto concluye con reglas de coordinación que prevén informes semestrales sobre las instalaciones controladas para otros organismos con competencias concurrentes y dos «períodos de coordinación» entre los servicios de la propia Dirección.

4. ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

4.1. ORGANIZACIÓN

Como ya nos consta, la estructura orgánica del Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial fue establecida mediante Decreto 71/2007, de 17 de julio, pero ha sido objeto de una leve modificación por Decreto 29/2008, de 11 de abril. Con ella se pretende la adaptación de la

legislación de prevención de riesgos laborales en el colectivo de retenes de prevención y extinción de incendios y afecta sólo a la organización interna de dos Servicios de la Dirección General de Medio Natural. mayor alcance ha tenido la remodelación de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que ha modificado la estructura de su Secretaría General Técnica y de las Direcciones Generales de Política Agraria Comunitaria y de Calidad e Investigación Agroalimentaria. Invocando «exigencias derivadas de la normativa europea y nacional de aplicación» en el sector, la adaptación se ha llevado a cabo por *Decreto 28/2008, de 11 de abril*, por el que se modifica el Decreto 83/2007, de 20 de julio.

Norma de carácter organizativo es también el *Decreto 24/2008, de 28 de marzo*, por el que se reglamenta la estructura y el funcionamiento de los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentaria en La Rioja. Se dicta en ejercicio de las competencias autonómicas exclusivas en las materias de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias así como en materia de denominaciones de origen y sus consejos reguladores y desarrolla previsiones contenidas en la Ley riojana 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria. Pero tiene interés ambiental porque en su ámbito de aplicación incluye expresamente la «agricultura ecológica» (artículo 2.1) que, por cierto, habría de ser objeto de una regulación autonómica de nueva planta a primeros del año 2009.

4.2. GESTIÓN

4.2.1. Recursos presupuestarios y actividad de fomento

Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2008 fueron aprobados por la Ley 5/2007, de 21 de diciembre, y ascendieron a un total ligeramente superior a los 1.298 millones de euros (66 más que en el ejercicio anterior). De ellos correspondieron al Departamento de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial 88,6 millones (12,5 más que en el anterior). Por capítulos, 12,6 eran para gastos de personal; 9 para gasto corriente; 0,1 para gastos financieros; 11,6 para transferencias corrientes; 31,7 para inversiones reales; 20,3 para transferencias de capital y 3,2 para activos financieros. Por agrupaciones, se asignaron a la Dirección General de Medio Natural 31,7 millones (de los cuales 13,7 se destinaban a inversiones reales y 5,1 a la suma de transferencias corrientes y de capital) mientras que a la de Calidad Ambiental iban a parar esta vez tan sólo 5,4 millones (20 menos que en el año anterior). Esta minoración puede explicarse por la irrupción en las cuentas de la nueva Dirección General de Agua, con una asignación ini-

cial de 29,6 millones (de los cuales 13,2 eran para inversiones y 14,9 para transferencias que, prácticamente en su totalidad, siguen financiando al Consorcio de Aguas y Residuos).

En cuanto a los ingresos propios, por *Orden de la Consejería de Hacienda de 2 de enero de 2008* se publicaron las tarifas actualizadas de las tasas de la Comunidad Autónoma de La Rioja a percibir durante el año 2008. El incremento establecido por la Ley de Presupuestos afectó, entre otras muchas, a diversas tasas autonómicas relativas a caza, pesca, vías pecuarias u ordenación del territorio y urbanismo pero también a los 16 hechos impositivos de la tasa por servicios en materia de calidad ambiental así como a la tasa por servicios en materia de información medioambiental. La previsión de ingresos del Departamento por estos conceptos era de algo más de un millón de euros. Por su parte, el canon de saneamiento y depuración había de reportar 7 millones. En cuanto a los ingresos procedentes de transferencias externas, las partidas más fuertes son las que aporta el Estado pero no contemplaban más que una cantidad inferior al millón de euros para actuaciones ambientales. De otro lado, se presupuestaron 5,3 millones como transferencia de capital del FEADER, de los cuales 3,2 eran con cargo al Programa de Desarrollo Rural, a gestionar por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

En ejecución de estas previsiones, la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial ha aplicado órdenes preexistentes que regulan programas de fomento ya conocidos y ha convocado becas de formación en materias de medio natural, planificación hidrológica y calidad ambiental (Órdenes 2/2008 y 3/2008, de 10 de marzo y Orden 8/2008, de 2 de septiembre, respectivamente). Con carácter complementario, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural ha convocado, por Orden 32/2008, de 1 de octubre, las subvenciones previstas en el Real Decreto 987/2008, de 13 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a determinados proyectos de mejora de la gestión medioambiental de las explotaciones porcinas. Por su parte, la Consejería de Industria, Innovación y Empleo ha dictado la Orden 1/2008, de 29 de enero, por la que modifica las bases reguladoras de subvenciones para acciones del plan de energías renovables en su día establecidas por la Orden 31/2006, de 27 de diciembre y también la Orden 22/2008, de 5 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja destinadas a la promoción de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética y la protección del medio ambiente.

4.2.2. Policía ambiental

En cuanto a la actividad de policía, el Boletín Oficial acredita que se mantiene el ritmo de los actos administrativos dictados en aplicación de las normas sobre autorización ambiental integrada y evaluación ambiental tanto de planes y programas como de proyectos. Las resoluciones del Director General de Calidad Ambiental en estas materias pueden desglosarse como sigue:

– Sin entrar a analizar las razones que en cada caso las justifican, abundan las decisiones de no sometimiento a evaluación de modificaciones del planeamiento general de urbanismo de hasta diez –en su mayoría pequeños– municipios riojanos así como de planes parciales (correspondientes a polígonos industriales).

– También se ha decidido no someter a evaluación de impacto ambiental proyectos menores en materia de modernización de regadíos (como los de Alberite e Igea) o de carreteras (Aguilar) así como el proyecto de urbanización de la actuación industrial promovida por SEPES en Alfaro. Pero tampoco se han sometido dos proyectos, a ubicar en Calahorra, de «centro de recepción y almacenamiento temporal de vehículos fuera de uso» y de «centro de transferencia de residuos no peligrosos». Sí se han sometido a evaluación varios proyectos incluidos en el Grupo de actividades extractivas, así como dos de regadíos (en Alcanadre y en Autol), el proyecto de circuito de alta velocidad de La Maja en Arnedo, el proyecto de concentración parcelaria en Galbárruli y el proyecto de urbanización del sector vinculado al campo de golf «Paisajes del Vino» en Haro.

– La práctica totalidad de las solicitudes tramitadas hasta la conclusión de este tipo de procedimientos han obtenido pronunciamientos favorables. El grupo más numeroso de actividades autorizadas ha sido, una vez más, el de las explotaciones ganaderas y, más precisamente, porcinas. Le siguen las instalaciones vinculadas con el sector agroalimentario aunque también hay dos fábricas de productos cerámicos y otras dos plantas propiamente industriales. A destacar la desestimación de la solicitud de autorización ambiental integrada para el proyecto de «admisión de residuos estabilizados en el vertedero de Arnedo».

– Se han registrado también seis modificaciones de otras tantas autorizaciones ambientales integradas previamente otorgadas. Dos de ellas corresponden a plantas que la habían obtenido en este mismo ejercicio (transformación de subproductos animales no destinados al consumo humano en Baños de Río Tobía y fábrica de productos cerámicos). Pero, probablemente,

el caso más reseñable es el del centro de transferencia, acondicionamiento y reciclado de residuos de Aldeanueva de Ebro.

– Entre los procedimientos que siguen su curso, se han publicado los anuncios de información pública relativos a la modificación de la Central de Ciclo Combinado de Arrúbal. En concreto, el Área de Industria y Energía de la Delegación del Gobierno en La Rioja sometió en julio a información pública el expediente relativo a la autorización administrativa, declaración de utilidad pública y declaración de impacto ambiental del proyecto. Ya en septiembre, por su parte, la Consejería sometió a información pública la solicitud de modificación de la autorización ambiental integrada.

Pero el de Arrúbal no ha sido esta vez el único caso en que la Administración del Estado ha ejercitado sus competencias de intervención ambiental en territorio riojano. De hecho, la Ministra del ramo dictó la Orden ARM/1522/2008, de 8 de mayo, por la que se adopta la decisión de no someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto «Estación de compresión de El Villar de Arnedo». Por su parte, la Secretaría de Estado de Cambio Climático, ha formulado declaración de impacto ambiental favorable de los proyectos de «Modernización del regadío de la sección tercera de la Comunidad de Regantes del río Ebro de Alfaro» (Resolución de 30 de junio de 2008); Autovía A-12 de Logroño a Vigo, tramo Santo Domingo de la Calzada-Burgos (Resolución de 21 de octubre de 2008) y Variante de la Carretera Nacional 232 de Vinaroz a Santander en los términos municipales de Briones y Gimileo (Resolución de 28 de noviembre de 2008).

Por otra parte, mediante nueve resoluciones fechadas el 14 de abril de 2008 y publicadas en el BOR de 8 de mayo de 2008, el Director General de Calidad Ambiental ha otorgado sendas autorizaciones para la implantación en La Rioja de otros tantos sistemas integrados de gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Como puede comprobarse en el apéndice informativo que acompaña a esta crónica, arrastramos un marcado retraso en el acceso a las sentencias emitidas por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. El escaso material disponible nos conduce a centrar nuestra atención en la jurisprudencia relativa a las emisiones radioeléctricas generadas por instalaciones de telefonía móvil.

En este ámbito, hay que dar cuenta, en primer lugar, de una nueva declaración de nulidad que ha afectado al Decreto riojano 40/2002, de 31

de julio, por el que se regula la ordenación de instalaciones de radiocomunicaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Como ya informamos en su día, el régimen de las instalaciones preexistentes previsto en la Disposición Transitoria Primera de este Decreto resultó anulado por Sentencia del Tribunal Superior de la Rioja de 6 de abril de 2004. Pero aquel pronunciamiento no satisfizo todas las pretensiones del Abogado del Estado, que interpuso contra ella recurso de casación finalmente resuelto mediante la *STS de 3 de abril de 2007*.

En ella, con apoyo en larga lista de pronunciamientos precedentes que sistematiza con inusual esmero, el Tribunal Supremo declara la nulidad de los artículos 6.2.c y 11 del Decreto impugnado, relativos al uso compartido de instalaciones. Lo hace porque «tanto en la situación normativa previa a la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (situación que es la tomada en cuenta por la sentencia de instancia) como en la posterior a dicha Ley, no correspondía a las Administraciones distintas de la General del Estado la imposición unilateral de la compartición de infraestructuras». Pero, simultáneamente, esta misma sentencia desestima el recurso en todo lo demás. Ello supone, en la práctica, la confirmación de la validez de la regulación autonómica relativa a la documentación que han de aportar los solicitantes de licencias de obra y de actividad para este tipo de instalaciones así como del específico régimen de inspección periódica al que éstas quedan sometidas en La Rioja.

Un caso en el que el Alcalde de Logroño había ordenado a Telefónica Móviles la retirada de una instalación de telefonía móvil que carecía de dichas licencias es el que ocasiona el proceso resuelto en apelación por la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 17 de septiembre de 2007*. Constatada la falta de licencia de obras, la orden de desmantelamiento culminaba un expediente para la restauración de la legalidad urbanística al amparo del artículo 199 de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (entonces vigente). El litigio se centra en la interpretación del artículo 29 RDU y, más concretamente, en la necesidad de que el Alcalde dirija previo requerimiento de legalización de las obras antes de ordenar su demolición. La Sala trae a colación reiterada doctrina del Tribunal Supremo en la que se establece, ciertamente, que tal «previo requerimiento de legalización es imprescindible» pero también que «en el caso de que las obras sean manifiestamente contrarias al ordenamiento urbanístico, no tiene sentido». De ahí colige que, en estos casos, basta con dar trámite de audiencia previa a la orden de demolición, cosa que sí se había hecho.

Puestas así las cosas, la clave del fallo radica en que la orden de retirada pueda fundarse en la imposibilidad de regularización de las obras realizadas. Y el caso es que el Tribunal aprecia que tal fundamento concurre en el caso por existir un Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño de 1 de junio de 2005, por el que se acordó la suspensión del otorgamiento de esta clase de licencias. Más concretamente, dicho acuerdo establece que «en tanto no se disponga del planeamiento de despliegue, no se concederán licencias para instalaciones de telefonía en el término municipal». Moratorias de este tipo suscitan fundadas dudas jurídicas pero, como tal Acuerdo no había sido formalmente impugnado, la Sala no entra a enjuiciar su validez y concluye desestimando el recurso, confirmando la sentencia de instancia y condenando en costas a la operadora.

6. PROBLEMAS

6.1. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Al igual que sucediera el pasado año con la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, las instituciones riojanas han considerado que el Texto Refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo. En su Informe nº 2/2008, de 14 de agosto, la Defensora del Pueblo Riojano recomendó la interposición del oportuno recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos equivalentes a los ya impugnados de la Ley 8/2007 y, además, contra las disposiciones adicionales décima y undécima del Texto Refundido (que versan sobre los «actos promovidos por la Administración General del Estado» y sobre «realojamiento y retorno», respectivamente). Atendiendo aquella recomendación, y previo dictamen favorable del Consejo Consultivo, el Gobierno de La Rioja interpuso un recurso de inconstitucionalidad –que finalmente no impugna la Disposición Adicional Décima– y que ha sido admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de 7 de octubre de 2008 (BOE de 24 de octubre). Pero este episodio conflictivo no debe ocultar que durante el período considerado también se han registrado muestras de concertación e incluso de abierta cooperación entre La Rioja y el Estado en la materia que nos ocupa.

En efecto; el otorgamiento de la autorización ambiental integrada a una fábrica de salsas y conservas vegetales en Alfaro motivó un requerimiento previo a la vía contencioso administrativa de la Confederación Hidrográfica del Ebro que resultó estimado por la Consejera mediante Resolución nº 404/2008, de 29 de septiembre (BOR de 27 de octubre). La controversia tiene

interés jurídico porque afectaba al plazo de eficacia de la autorización otorgada. La resolución autonómica había establecido el máximo permitido por la LPCIC (ocho años). Se apartó así del informe que había emitido la Confederación en el seno del procedimiento, que se decantaba por el máximo permitido en el TRLA para las autorizaciones de vertido (cinco años). Centrado así el debate, la Consejera no deja de observar, creemos que con acierto, que el artículo 25 LPCIC ampara una solución como la adoptada. Con todo, se opta por la estimación del requerimiento «por seguridad jurídica» y atendiendo al carácter vinculante del informe en su día emitido por la Confederación.

En cuanto a la aludida cooperación, La Rioja es una de las seis Comunidades Autónomas beneficiarias de las ayudas previstas en el Real Decreto 1973/2008, de 28 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León y La Rioja para la ejecución de instalaciones de desgasificación en vertederos de residuos. La ayuda es de 544.876,04 euros y se otorga para el proyecto correspondiente al vertedero de Calahorra. Además, la Resolución de 10 de noviembre de 2008, del Instituto Nacional de Estadística, publica el Convenio de Colaboración con el Instituto de Estadística de La Rioja para la realización de la «Encuesta Social 2008. Hogares y Medio Ambiente».

En cuanto a la conflictividad promovida por entidades locales, al confirmar plenamente la validez de la autorización otorgada en su día por el Organismo de Cuenca a la Consejería de Obras Públicas para la construcción de una presa en el río Yalde, afluente del Najerilla, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2008 ha puesto fin a un largo contencioso que venía enfrentando al Ayuntamiento de Castroviejo con la Confederación Hidrográfica del Ebro y el Gobierno de La Rioja.

6.2. CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Durante el 2008, la Defensora del Pueblo Riojano ha hecho público el Informe anual correspondiente al primer año de funcionamiento de la Institución y el caso es que dicho documento refleja no sólo la intensidad del trabajo realizado sino también, como en su día aventuramos, una notable sensibilidad para con los problemas ambientales. A destacar que el capítulo correspondiente a la actividad de la Defensora en materia de medio ambiente se abre con una auténtica declaración de principios con alcance general que habrá de ser tenida muy en cuenta al dirigirse a esta Institución. «El hecho», dice «de que la fijación de una determinada vulneración del orden

ambiental requiere la constatación, en numerosos supuestos, de determinados datos de carácter técnico o científico, que limitan la intervención de esta Institución, la cual, por su propia naturaleza estatutaria, no puede entrar en valoraciones de esta índole... nos obliga a encauzar el conocimiento y resolución de los conflictos presentados por los administrados desde una vertiente estrictamente jurídica, sin que nos sea posible pasar a enjuiciar los aspectos más relacionados con las cuestiones técnicas o las decisiones meramente discrecionales adoptadas por las Administraciones Públicas».

Desde esas premisas, la Defensora del Pueblo Riojano tramitó en el 2007 un total de 16 quejas relativas a molestias ocasionadas, principalmente, por actividades clasificadas, contaminación acústica e, incluso, por emisiones electromagnéticas como las provenientes de centros de transformación y líneas eléctricas de alta tensión. Los pronunciamientos sobre estos últimos casos resultan del mayor interés pues aplican resueltamente el principio de precaución o cautela y concluyen invariablemente instando a las Administraciones implicadas la adopción de medidas correctoras como puede comprobarse, por ejemplo, en la Sugerencia 13/2007, de 21 de diciembre, dirigida al Gobierno de La Rioja y al Ayuntamiento de Agoncillo, o en la Sugerencia 28/2008, de 10 de noviembre, dirigida al Ayuntamiento de Alcanadre.

Por lo demás, y haciéndose eco del informe emitido por el Observatorio de la Sostenibilidad de España sobre la calidad del aire, según el cual Logroño era uno de los 16 municipios que superaban el valor objetivo de concentración máxima permitida de ozono, la Defensora del Pueblo Riojano inició de oficio un procedimiento que culminó con la Sugerencia 5/2008, de 28 de enero, de carácter general, dirigida conjuntamente a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, y al Ayuntamiento de Logroño, «para que en el ejercicio de aquellas competencias en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera que tengan atribuidas, adecuen sus futuras actuaciones a las previsiones de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y de sus normas de desarrollo, arbitrando de forma coordinada los mecanismos legales que, en línea con los planes y programas ya iniciados positivamente hasta la fecha, garanticen el cumplimiento de los objetivos de calidad en sus respectivos ámbitos territoriales, contribuyendo mutuamente a que se mejore, además, la información complementaria suministrada a la población, prescrita en el apartado II, anexo II del Real Decreto 1796/2003».

El Informe anual que venimos extractando, en fin, indica también que la queja interpuesta por el Colectivo Ecologista Riojano en relación con la central hidroeléctrica de Torremontalbo fue remitida, por razones compe-

tenciales, por la Defensora del Pueblo Riojano a su homólogo estatal y que, finalmente, el Defensor del Pueblo procedió a su inadmisión «por dos razones. En primer lugar, porque considera que el proyecto sí ha sido sometido a un estudio de compatibilidad medioambiental. En segundo lugar, porque las alegaciones vertidas por el Colectivo Ecologista Riojano ya han sido debidamente resueltas por los órganos ambientales».

Por lo demás, el esfuerzo que han realizado los técnicos autonómicos que han elaborado los planes y programas arriba comentados contrasta con la práctica ausencia del movimiento ecologista en sus correspondientes procedimientos de aprobación. Probablemente ello indica que no basta con habilitar cauces formales para que la participación sea no ya real y efectiva, como exige la normativa ambiental, sino, tan siquiera, significativa. Pero con ello apuntamos a una reflexión que no parece, ni mucho menos, privativa del ámbito riojano.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

– *Departamento de Turismo, Medio ambiente y Política territorial:*

Sin cambios.

– *Leyes ambientales aprobadas durante 2008:*

Ninguna.

– *Reglamentos aprobados en materia de medio ambiente durante 2008:*

Decreto 28/2008, de 11 de abril, por el que se modifica el Decreto 71/2007, de 17 julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial.

Decreto 39/2008, de 6 de junio, por el que se aprueba el nuevo programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de origen agrario.

Orden 1/2008, de 31 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 2008.

Orden 4/2008, de 12 de junio, por la que se fijan las condiciones necesarias para la captura y/o tenencia de aves fringílicas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Orden 5/2008, de 16 de junio, por la que se establecen las normas para la caza mayor en batida y caza menor en la Reserva Regional de Caza de La

Rioja, Cameros-Demanda y en los cotos sociales de caza de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante la temporada 2008/2009.

Orden 6/2008, de 16 de junio, por la que se fijan las limitaciones y períodos hábiles de caza en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la temporada cinegética 2008/2009.

Orden 7/2008, de 20 de junio, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la campaña 2008/2009.

– *Planes y programas en materia de medio ambiente aprobados durante 2008:*

Decreto 57/2008, de 10 de octubre, por el que se aprueba el III Plan Riojano de I+D+i 2008-2011.

Decreto 58/2008, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2007-2015 de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Decreto 62/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja 2007-2015.

– *Sentencias del Tribunal Superior de Justicia:*

STSJ de La Rioja de 17 de septiembre de 2007 (orden de retirada de antena de telefonía móvil).

– *Publicaciones:*

– COELLO MARTÍN, C., «La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y la Comunidad Autónoma de La Rioja: concordancias y disonancias», *Práctica urbanística*, núm. 6, enero 2008.

– FANLO LORAS, A., «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas 2007*, IDP, Barcelona, 2008, pgs. 531-556.

– SANTAMARÍA ARINAS, R.J., «La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo en La Rioja», *Anuario Jurídico de La Rioja*, 11 (2006), pgs. 87-112.