

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA RIOJA

(PRIMER SEMESTRE 2017)

MARÍA DEL CARMEN BOLAÑO PIÑEIRO

Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Sumario: 1. Panorámica general. 2. Plan Director de Residuos de La Rioja para el período 2016-2026. 3. Incendios. 3.1. Lucha contra incendios. 3.2. Ayudas para la eliminación de combustibles leñosos para la prevención de incendios forestales. 4. Áreas naturales singulares. 5. Precio público de la *Guía de flora y fauna amenazada de La Rioja*. 6. Pesca. 7. Turismo. 8. Plan de Estadística para La Rioja para el período 2017-2020. 9. Lista de normas.

1. PANORÁMICA GENERAL

Son diversas las normas reglamentarias dictadas en materia medioambiental en la Comunidad Autónoma de La Rioja en el período entre octubre de 2016 y abril de 2017. Algunas se corresponden con las que se aprueban cada año en el semestre objeto de análisis, siendo este el caso de las dictadas en las materias de lucha contra incendios o de pesca. Cabe destacar que en este período no se ha aprobado la ya usual orden que regula cada año las ayudas para paliar los daños producidos por las crecidas del Ebro. La mayor novedad normativa es, sin duda, el decreto por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja para el período 2016-2026. Asimismo, deben mencionarse otras normas, de mayor o menor importancia, como la que regula el turismo o la que establece el precio público de la *Guía de flora y fauna amenazada de La Rioja*. Además, en este período se ha publicado el acuerdo de inicio del expediente de aprobación del decreto por el que se declararán como “áreas naturales singulares” algunas zonas de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Por otro lado, merece también una referencia, aunque sea sucinta, el Plan de

Estadística para el año 2017, ya que en él se establece la necesidad de llevar a cabo estadísticas relativas a diferentes aspectos del medio ambiente. No se ha aprobado ninguna norma con rango de ley en materia ambiental en este período. A continuación, se procederá a comentar las normas mencionadas.

2. PLAN DIRECTOR DE RESIDUOS DE LA RIOJA PARA EL PERÍODO 2016-2026

En el semestre objeto de estudio se aprobó el Decreto 39/2016, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026. Sin duda, esta es la norma más destacable de las que se recogen en este semestre, así como la más extensa. Sin embargo, el carácter sucinto de esta crónica comporta que, a pesar de la extensión del documento, solo se pueda llevar a cabo una mera descripción de su estructura y contenido. Finalmente, se destacará el concepto de *biorresiduo* por ser este novedoso respecto del anterior Plan.

Esta norma, que deroga el anterior Decreto 62/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja 2007-2015, tiene naturaleza jurídica reglamentaria, no pudiéndose confundir esta, por su *nomen iuris*, con aquellos documentos de naturaleza jurídica facultativa que la Administración pública aprueba como una mera declaración de objetivos sin consecuencias jurídicas¹. Desde el punto de vista material, son objeto del Plan los residuos a los que les es aplicable la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados², y, desde el punto de vista territorial, la norma es aplicable a los residuos que tienen como destino final la Comunidad Autónoma de La Rioja, con independencia de que hayan sido o no producidos en ella. Respecto del Plan anterior, debe destacarse que este es mucho más extenso y minucioso y está más documentado³.

¹ Así se establece de forma expresa en el artículo 2 del Decreto 39/2016.

² Artículo 3 Decreto 39/2016.

³ Esto se evidencia con el simple hecho de que, mientras que el anterior Plan tenía 172 páginas, el Plan vigente consta de 235 páginas más los anejos.

El Decreto recoge una breve exposición de motivos, cinco artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y el desarrollo del Plan. Asimismo, el Plan consta, a su vez, de tres anejos y del estudio ambiental estratégico de este, que debe realizarse en aplicación de la normativa relativa a la evaluación de planes y programas⁴. Los artículos establecen el objeto del Plan, su naturaleza jurídica, el ámbito material de aplicación, su revisión en el año 2020 y la remisión a la normativa de residuos en materia sancionadora. En la disposición adicional primera se habilita al consejero competente para el desarrollo de la norma, y, en la segunda, se establece el día de entrada en vigor.

El Plan se divide en dieciocho apartados que recogen: la justificación y los principios rectores de la norma, la regulación de cada tipo de residuo, los vertederos, los suelos contaminados, el presupuesto y la financiación, y, finalmente, el seguimiento y la revisión del Plan⁵. Los anejos al Plan establecen, por una parte, las medidas que se propone adoptar respecto de cada residuo y los indicadores o índices de control⁶, y, por otra, recogen las previsiones de generación de residuos domésticos hasta el año 2030⁷. Y, por último, se señala la huella de carbono asociada a los residuos domésticos en el año 2014⁸.

De todas las especificidades que podrían destacarse de este nuevo documento normativo, la de *biorresiduo* es la que merece principal mención. Este se define por el Plan en los mismos términos que la Ley 22/2011, esto es, como los “residuos biodegradables de parques y jardines, residuos alimenticios de cocina procedentes de hogares, restaurantes, servicios de restauración colectiva y establecimientos de venta al por menor, así como residuos similares procedentes de plantas de procesado de alimentos”⁹. Respecto a ellos, se indican determinados objetivos en línea con lo

⁴ Entre otras, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

⁵ Pág. 13.115 / Núm. 123, BOR de 26 de octubre de 2016.

⁶ Anejo I Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026.

⁷ Anejo II Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026.

⁸ Anejo III Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026.

⁹ Página 3 del Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026. Copia literal del artículo 3.g) de la Ley 22/2011.

establecido en la Ley 22/2011, como la mejora de la gestión de dichos residuos mediante la adopción de medidas para establecer su recogida separada y su tratamiento biológico *in situ* o en instalaciones específicas¹⁰. Asimismo, se señala que antes del año 2020 el volumen de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado de algunos residuos, entre los que se hallan los biorresiduos, deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso¹¹. Se prevé la adopción de medidas para promover la recogida separada de biorresiduos para su compostaje y también la implantación de su recogida selectiva, especialmente en empresas alimentarias¹².

El Plan entró en vigor el 27 de octubre de 2016.

3. INCENDIOS

3.1. Lucha contra incendios

Como en todas las crónicas ambientales que cubren el semestre entre octubre y abril, toca dar cuenta de la aprobación de la Orden 4/2017, de 7 de abril, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la campaña 2017/2018, que deroga la Orden 13/2016, de 2 de junio, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la campaña 2016/2017, que regulaba la campaña del año anterior. Esta orden continúa la línea marcada por las normas de períodos anteriores, sin novedades destacables¹³.

En el preámbulo de la Orden se destaca el riesgo que suponen los incendios forestales para las personas, los bienes y el medio ambiente. En relación con este último, la erosión del terreno, la pérdida de biodiversidad y

¹⁰ Página 13 del Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026.

¹¹ Página 26 del Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026.

¹² Página 184 del Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026.

¹³ Véanse las crónicas del mismo período de los dos años anteriores: BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen, “Derecho y políticas ambientales en La Rioja”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, núm. 1, 2016, pp. 2-4; BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen, “Derecho y Políticas Ambientales en La Rioja”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 2, 2015, pp. 2-4.

los daños a la atmósfera y/o al clima son los principales peligros que se remarcan. Asimismo, no se pueden olvidar los efectos negativos que el fuego provoca en la economía, principalmente en relación con la industria del turismo. La norma señala la necesidad de poner límites al uso del fuego tanto para actividades que, por la época del año, supongan un mayor peligro como para la eliminación de residuos agrícolas y forestales.

En cuanto al ámbito de aplicación de la norma, se excluyen de su regulación los terrenos que tengan la calificación de “urbanos”¹⁴, salvo la regulación establecida para prevenir incendios en urbanizaciones, zonas verdes, campings e instalaciones industriales, deportivas o recreativas que estén ubicadas en “zonas de peligro”¹⁵. Las denominadas “zonas de peligro” son los “terrenos forestales y los rústicos de carácter agrícola en la franja de 400 metros de ancho que los circunda, que servirá como perímetro de protección”¹⁶.

Se mantiene la clasificación de períodos de campañas anteriores en función del riesgo de incendio. En coherencia con ello, se sitúa la época de alto riesgo entre el 15 de julio y el 15 de octubre; la época de riesgo moderado entre el 1 de febrero y el 31 de marzo, el 1 y el 14 de julio y el 16 de octubre y el 15 de noviembre; y la época de riesgo bajo entre el 1 de abril y el 30 de junio y el 16 de noviembre y el 31 de enero. Asimismo, se señalan los usos autorizados del fuego¹⁷, como la quema de rastrojos, el uso del fuego con fines alimentarios o la utilización de fuegos artificiales o similares, y sus límites, estableciendo períodos en los que deberá contarse con autorización para su uso, entre otros requisitos. En concreto, se dispone que para el uso del fuego en fincas agrícolas o forestales será necesaria la autorización durante todo el año en los términos del artículo 6 y de los límites establecidos en el artículo 8 de la norma. Así, por ejemplo, uno de los límites consiste en la no concesión de autorizaciones en los períodos de riesgo alto de incendios, salvo que concurran otros riesgos de

¹⁴ Artículo 1 Orden 4/2017.

¹⁵ Artículos 4.3 y 7 Orden 4/2017.

¹⁶ Artículo 3 Orden 4/2017.

¹⁷ Artículo 4 Orden 4/2017.

mayor gravedad como, por ejemplo, la existencia de plagas o enfermedades. El procedimiento para la solicitud de las autorizaciones se regula en el artículo 9.

Por otro lado, se señalan las prohibiciones vigentes durante todo el año, tanto de uso directo del fuego —como arrojar objetos encendidos o quemar basureros— como de aparcamiento de vehículos en pistas forestales que impidan el paso de los vehículos de extinción, vigilancia e inspección de los servicios forestales. También se prevé el deber de poner en conocimiento de la autoridad competente o de los servicios de emergencia la existencia de un incendio, así como el de colaborar en la extinción en la medida de lo posible. Como medida de restauración de los terrenos que han sufrido un incendio, se prevé acotarlos como zona de pastoreo para restablecer la cubierta vegetal. Asimismo, la norma remite al régimen sancionador previsto en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, como norma aplicable a las personas que se nieguen o resistan a colaborar cuando sean requeridas por la autoridad.

Finalmente, la Orden incluye ocho anexos, en los que se recogen modelos de solicitud de diferentes autorizaciones; en concreto, los modelos para el empleo de fuego en época de alto riesgo de incendios forestales, para el empleo de fuego según el calendario de quemas o fuera de la época de alto riesgo y para la quema de residuos. También recoge el listado de los municipios con predominio de terrenos forestales, el calendario para el uso del fuego fuera de las zonas de peligro en municipios agrícolas en época de riesgo moderado y los números de teléfono para su uso en caso de incendio, entre otras cuestiones.

La Orden entró en vigor el 20 de abril de 2017.

3.2. Ayudas para la eliminación de combustibles leñosos para la prevención de incendios forestales

Siguiendo en el mismo ámbito material, esto es, el de la prevención de incendios, se publicó la Orden 3/2017, de 3 de marzo, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden 11/2016, de 7 de abril, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio

Ambiente, por la que se establecen las Bases reguladoras de las ayudas para la eliminación de combustibles leñosos para la prevención de incendios forestales en La Rioja. Son pequeñas las modificaciones que se llevan a cabo, centrándose en unos pocos apartados de siete artículos de la Orden 11/2016. Cabe señalar que se amplían las actuaciones subvencionables, añadiendo a la lista la eliminación de los restos de tratamientos silvícolas o de corte de matorrales, y algunos terrenos como las zonas ocupadas por formaciones de matorral dominadas por la coscoja¹⁸.

4. ÁREAS NATURALES SINGULARES

Durante el período de estudio de la presente crónica se ha publicado el acto administrativo de inicio del expediente de aprobación del Decreto por el que se declaran áreas naturales singulares determinados espacios de la Comunidad Autónoma de La Rioja y se aprueban sus Normas de Protección. Este Decreto, que se elaborará en desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja, tendrá como doble objetivo la declaración de determinadas zonas como “áreas naturales singulares”, así como la normación de estas zonas para su protección por sus características específicas. Se trata de zonas húmedas y yagas ubicadas en los términos municipales de Calahorra, Alfaro, Villarroya y Lagunilla de Jubera. En el acto de iniciación de la tramitación del expediente se señala que, como corresponde en aplicación de la normativa, los proyectos de normas de protección serán sometidos a trámite de audiencia de los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados. Asimismo, se ordena la publicación de estos proyectos en el Tablón de Anuncios Virtual y en el Portal de Participación Ciudadana de la página web del Gobierno de La Rioja.

5. PRECIO PÚBLICO DE LA GUÍA DE FLORA Y FAUNA AMENAZADA DE LA RIOJA

¹⁸ Artículo único, apartado uno Orden 3/2017.

Con fecha de 3 de marzo de 2017 se aprobó la Orden por la que se establece y regula el precio público del libro de interés medioambiental *Guía de flora y fauna amenazada de La Rioja*. El precio de cada unidad, que cualquier persona que esté interesada puede adquirir, es de quince euros¹⁹.

6. PESCA

Como es usual, en el primer trimestre del año se aprueba la normativa que regula los períodos hábiles de pesca y otras cuestiones relacionadas con su práctica en la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año en curso²⁰. Este no ha sido menos y, como también viene siendo habitual, no se ha producido ningún cambio reseñable respecto de la normativa establecida para el año anterior.

Se establecen las especies pescables durante el año 2017, sin producirse modificación alguna en relación con los años anteriores²¹. En concreto, son especies pescables con carácter general la anguila, el barbo común y el de montaña o cachuelo, la loina, el negrillo, el foxino, la tenca, la trucha común y el carpín. También son pescables algunas especies exóticas invasoras en zonas concretas como parte de estrategias de control o erradicación. Asimismo, se clasifican las aguas trucheras riojanas teniendo en cuenta las divisiones habituales: a) los ríos Oja y Tirón en todo su curso y sus afluentes; b) el río Najerilla en todo su curso y sus afluentes; c) el río Iregua en todo su curso y sus afluentes; d) el río Leza en todo su curso y sus afluentes, desde su nacimiento hasta la desembocadura del río Jubera; e) el río Cidacos en todo su curso y sus afluentes, desde el límite con la provincia de Soria hasta el puente del Balneario de Arnedillo; f) los cotos de

¹⁹ Artículo 1 Orden 2/2017, de 24 de febrero, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se establece y regula el precio público de la publicación "Guía de flora y fauna amenazada de La Rioja".

²⁰ Orden 1/2017, de 4 de enero, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, 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 2017.

²¹ Véanse las crónicas de los dos años anteriores: BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen, "Derecho y políticas ambientales en La Rioja", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, núm. 1, 2016, pp. 6 y 7; BARRIOBERO MARTÍNEZ, Ignacio, "Derecho y políticas ambientales en La Rioja", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 1 (2015), pp. 7 y 8.

pesca intensiva; g) los embalses de Mansilla, Piarrejas, Pajares, Leiva y González Lacasa; y h) los embalses de Terroba y Enciso, aún en construcción²².

Sin necesidad de señalar todos los extremos que la norma regula, cabe mencionar que esta establece cuestiones relativas a la práctica de la pesca como los cebos, artes y procedimientos prohibidos para llevarla a cabo. También prohíbe expresamente la introducción de cualquier especie en las aguas de La Rioja y detalla los períodos y lugares en los que puede llevarse a cabo la pesca con embarcación y la pesca con red, admitiéndose ambas exclusivamente en el río Ebro²³. Se regula de forma especialmente minuciosa la pesca de la trucha común, estableciéndose requisitos más restrictivos para su pesca respecto del resto de especies, y se dispone que los ejemplares de trucha deberán medir como mínimo veintitrés centímetros para ser pescados²⁴. El cangrejo de río y el pez fraile son objeto de especial protección, por lo que se prohíbe su pesca, tenencia, comercio y tráfico en todo caso²⁵. Finalmente, la norma regula los cotos, así como el procedimiento para obtener permiso para pescar en dichas zonas²⁶.

La Orden entró en vigor el 12 de enero de 2017.

7. TURISMO

En este período se ha publicado la norma que desarrolla la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, siendo esta el Decreto 10/2017, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Turismo de La Rioja en desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja. Esta norma, aunque no regula el medio ambiente de forma específica, recoge determinadas referencias a este en relación con las prácticas en la actividad turística. Así, señala que “los proveedores serán responsables de los daños que produzcan en el aire, agua, suelo, subsuelo,

²² Artículo 3.1 y anexo I Orden 1/2017.

²³ Artículos 11 y 12 Orden 1/2017.

²⁴ Artículo 22.3 Orden 1/2017. También la pesca de la anguila se regula de forma específica en el artículo 20.

²⁵ Disposición adicional primera Orden 1/2017.

²⁶ Artículos 24-26 Orden 1/2017.

fauna, flora o cualquier otro elemento del medio ambiente y de la naturaleza, así como de la alteración de los procesos ecológicos esenciales que pudieran tener lugar, salvo que la responsabilidad sea imputable a actuaciones personalísimas del usuario turístico²⁷; que los turistas están obligados “a respetar el entorno y los recursos turísticos evitando acciones imprudentes o lesivas para el medio ambiente y el patrimonio cultural de La Rioja”²⁸; y que las actividades en la naturaleza serán lo más respetuosas posible con su conservación²⁹. Asimismo, en el anexo IX de la norma se recoge un apartado relativo a los estándares de calidad ambiental de los servicios hosteleros.

El Decreto entró en vigor el 22 de mayo de 2017.

8. PLAN DE ESTADÍSTICA PARA LA RIOJA PARA EL PERÍODO 2017-2020

La norma que establece las estadísticas a realizar en el año en curso se aprobó por el Decreto 11/2017, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Estadística para La Rioja para el período 2017-2020. Este Decreto recoge la necesidad de realizar numerosas estadísticas en relación con el medio ambiente, siendo el organismo responsable la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y, dentro de ella, la Dirección General de Calidad Ambiental y Agua. Las materias que se incluyen en el listado de estadística a realizar son las siguientes: la caza, la pesca, la protección forestal, la biodiversidad, el uso recreativo del medio natural, la calidad del aire, los residuos de diferentes tipos, las emisiones a la atmósfera, las aguas residuales urbanas y las autorizaciones ambientales. De todas estas materias, solo las estadísticas referidas a la recogida, gestión y tratamiento de los residuos urbanos, a los residuos de aceites industriales usados y a la calidad del aire tienen carácter obligatorio.

²⁷ Artículo 3.2 Decreto 10/2017.

²⁸ Artículo 20.c) Decreto 10/2017.

²⁹ Artículo 178 Decreto 10/2017

El Decreto entró en vigor el 1 de abril de 2017 y será vigente hasta el 31 de diciembre de 2020. Si para esa fecha no se hubiera aprobado otro plan, se prorrogará hasta su derogación.

9. LISTA DE NORMAS

- Orden 4/2017, de 7 de abril, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la campaña 2017/2018.
- Decreto 11/2017, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Estadística para La Rioja para el período 2017-2020.
- Decreto 10/2017, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Turismo de La Rioja en desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja.
- Orden 3/2017, de 3 de marzo, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se modifica la Orden 11/2016, de 7 de abril, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se establecen las Bases reguladoras de las ayudas para la eliminación de combustibles leñosos para la prevención de incendios forestales en La Rioja.
- Orden 2/2017, de 24 de febrero, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se establece y regula el precio público de la publicación “Guía de flora y fauna amenazada de La Rioja”
- Orden 1/2017, de 4 de enero, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, 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 2017
- Decreto 39/2016, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026
- Resolución 483/2016, de 22 de diciembre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación de la Resolución del Director General de

Medio Natural por la que se acuerda el inicio del expediente de aprobación del Decreto por el que se declaran áreas naturales singulares determinados espacios de la Comunidad Autónoma de La Rioja y se aprueban sus Normas de Protección