

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA RIOJA (SEGUNDO SEMESTRE 2023)

DAVID SAN MARTÍN SEGURA

*Profesor contratado interino de Derecho administrativo
Universidad de La Rioja*

SUMARIO: 1. Panorámica general. 2. Plan de gestión del lobo. 3. Organización. 3.1. Reestructuración del Gobierno. 3.2. Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo. 4. Derogación de la ley de protección de los animales. 5. Otros.

1. PANORÁMICA GENERAL

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

La actividad normativa regional ha sido modesta en este periodo, muy condicionado por las elecciones autonómicas celebradas en el mes de mayo y la consiguiente renovación del Parlamento y el Gobierno riojanos.

En un sentido sustantivo, las novedades más relevantes están constituidas por una actuación legislativa, la derogación de la Ley de protección de los animales aprobada en 2018, y otra ejecutiva, la adopción del «Plan de Gestión del lobo». Consecuencia evidente de los comicios, la mayor densidad normativa ha sido de carácter organizativo, dirigida a la reorganización del Gobierno y de la estructura autonómica en sus distintas Consejerías, con determinación de sus respectivas competencias. En este plano de la organización administrativa con incidencia ambiental se ha dotado, además, de nueva regulación a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

Completan el catálogo de actuaciones normativas ambientales dos medidas reglamentarias de fomento: una convocatoria de subvenciones destinadas a las Corporaciones municipales para la implantación de sistemas de recogida y separación de residuos, vinculada al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y otra referida al Programa Leader, dirigida a la selección de los miembros de los Grupos de Acción Local para la gestión de dicho Programa.

2. PLAN DE GESTIÓN DEL LOBO

Mediante Decreto 12/2023, de 5 de abril, el Consejo de Gobierno autonómico aprobó el «Plan de Gestión del lobo (*Canis lupus*) en La Rioja y su coexistencia con la ganadería extensiva». El instrumento de planificación parte de la constatación del estatus del lobo como especie objeto de protección en normas ambientales europeas, estatales y autonómicas: la «Directiva de Hábitats» (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992) y, consecuentemente, la Ley de Patrimonio Natural (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) reconocen el lobo como Especie de Interés Comunitario; y el desarrollo reglamentario de esta última norma estatal incluye al lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero). Lo mismo sucede, paralelamente, en la reciente Ley de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja (Ley 2/2023, de 31 de enero). Además, el nuevo Plan adopta como marco orientativo la «Estrategia para la conservación y gestión del lobo y su convivencia con las actividades del medio rural», acordada en 2022 por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (acuerdo publicado mediante Resolución de 5 de agosto de 2022, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente).

Desde ese marco normativo de tuición hacia el lobo, el expositivo del Plan asume la necesidad de ponderar dos tipos de intereses en fricción, que avoca a un necesario «esfuerzo de coexistencia». Por un lado, la presencia del lobo en el Sistema Ibérico riojano, tradicional límite oriental de su área de distribución en la Península, y que ha recuperado su presencia tras décadas de desaparición casi completa a causa de la acción humana. Por otro, los

aprovechamientos ganaderos de tipo extensivo (a los que se reconoce relevancia, no solo económica, sino también ambiental, paisajística y cultural), que sufren impactos por la depredación ejercida por los lobos que habitan ese mismo territorio. El conjunto de criterios y medidas adoptados por el Plan aspira a lograr un equilibrio adecuado en esa tensión dialéctica.

Aunque la vigencia del Plan es indefinida, acoge una periodización en su Programación de Actuaciones. Este abarcará inicialmente un lapso de seis años tras el cual deberá ser revisado, además de ser objeto de una evaluación intermedia preceptiva a los tres años.

El instrumento se estructura en siete apartados. El primero tiene carácter diagnóstico («Análisis y evaluación de la situación previa»), donde se abordan los aspectos ecológicos de la especie, su distribución y población en España, su situación en La Rioja, las principales amenazas y factores limitantes, su coexistencia con la ganadería extensiva, así como un histórico de las actuaciones emprendidas hasta ahora por el Gobierno de La Rioja.

El segundo apartado expresa la finalidad y los objetivos del plan de gestión, partiendo de la ya apuntada aspiración de compatibilizar la conservación del lobo y su coexistencia con la ganadería extensiva. Se definen como objetivos la reducción del riesgo de mortalidad no natural de los lobos, el favorecimiento de la coexistencia con la ganadería extensiva, el apoyo de iniciativas de desarrollo rural que reconozcan el lobo como elemento relevante del patrimonio natural, la mejora de los conocimientos sobre la especie, y el incremento del conocimiento de la sociedad riojana sobre esta y su sensibilización.

El apartado tercero concreta el ámbito de aplicación del Plan. Desde el punto de vista espacial, alcanza todo el territorio riojano y no solo las áreas de distribución actual de la especie (contempla, también, su distribución potencial). En sentido temporal define un «periodo crítico» anual, esencial para la reproducción de la especie y en el que esta es especialmente vulnerable (desde el 1 de abril hasta el 30 de septiembre).

El núcleo del Plan está constituido por el apartado cuatro, que adopta el Programa de actuaciones. Estas abarcan, primero, medidas específicas de conservación: persecución de la caza ilegal, elaboración de un plan de acción contra el uso ilegal del veneno, fortalecimiento del papel de los agentes forestales, realización de necropsias y registro de la mortalidad no natural, y mecanismos de protección preventiva para las explotaciones ganaderas, de apoyo y de compensación para sus titulares. Segundo, actuaciones de investigación y seguimiento de la especie. Y, tercero, acciones de educación, divulgación y coordinación.

El apartado quinto define los criterios de aplicación y seguimiento del Plan, definiendo indicadores para la medición de los distintos objetivos. Por último, los apartados sexto y séptimo tienen carácter económico, ofreciendo una evaluación estimativa de los costes deducidos de las actuaciones contenidas en el Plan, y determinando sus vías de financiación, respectivamente.

El Plan se completa con un Anexo que adopta el «Protocolo para la extracción y captura de ejemplares del lobo en La Rioja de forma excepcional y selectiva». Tal Protocolo acoge distintas posibles fases en función de los daños sufridos en un periodo por las explotaciones ganaderas a causa de ataques de lobos («semáforo amarillo» y «semáforo rojo»). Situaciones que pueden autorizar, en último término, acciones de extracción y captura selectiva según las pautas y el procedimiento reglados en el instrumento.

Debe advertirse que la nueva presencia del lobo y los problemas de coexistencia con la ganadería extensiva está generando conflictividad social, con posturas contrapuestas y, a menudo, enconadas. El indudable interés que supone la revitalizada presencia del lobo en el territorio riojano se ha visto acompañada, crecientemente, con noticias sobre el aumento de los ataques de lobos al ganado¹. En consecuencia, la adopción del Plan de gestión tampoco ha sido pacífica en términos políticos, y jurídicos. Así, actualmente se

¹ Según noticia publicada en el Diario La Rioja el pasado 22 de septiembre de 2023, durante el año 2022 se registraron 696 ataques en el territorio autonómico, «casi el doble que un año antes». La noticia da cuenta de que, a esa fecha, la Administración autonómica tenía constancia de la presencia de cuatro manadas reproductoras en La Rioja, «con hasta 38 ejemplares», y «otra itinerante».

encuentra en tramitación por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto que aprueba el Plan por parte de la Asociación para la conservación y estudio del lobo ibérico-ASCEL².

3. ORGANIZACIÓN

3.1. Reestructuración del Gobierno

Según se ha advertido en la introducción de esta crónica, en el periodo observado el mayor número de disposiciones adoptadas son de tono organizativo. La mayoría son consecuencia inmediata de las elecciones autonómicas celebradas el pasado 28 de mayo, orientadas a conformar el nuevo Gobierno regional y la nueva estructura administrativa subsiguiente.

Las elecciones al legislativo autonómico fueron convocadas mediante Decreto de la Presidenta 3/2023, de 3 de abril. El resultado de los comicios abocó a un cambio en la presidencia del Ejecutivo. Por Real Decreto 565/2023, de 28 de junio, el Presidente del Gobierno de la nación declaró el cese de doña Concepción Andreu Rodríguez como Presidenta de la Comunidad Autónoma de La Rioja; y, por Real Decreto 566/2023, de la misma fecha, aquel nombró nuevo Presidente a don Gonzalo Capellán de Miguel.

Las medidas subsiguientes, todas ellas adoptadas mediante Decretos sucesivos del Presidente de fecha 1 de julio, fueron: el cese en sus funciones de los miembros del Gobierno anterior (Decreto del Presidente 5/2023); la modificación del número, denominación y competencias de las Consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma (Decreto del Presidente 6/2023); y el nombramiento de los respectivos Consejeros al frente de las nuevas Consejerías (Decretos 7 a 13/2023). De estos últimos, cabe subrayar el nombramiento de doña Noemí Manzanos Martínez como Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente (Decreto del Presidente 12/2023).

² En el Boletín Oficial de La Rioja del 20 de junio de 2023 se publicó la Resolución 233/2023, de 19 de junio, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, por la que se emplazó a posibles interesados en dicho recurso contencioso-administrativo (procedimiento ordinario número 89/2023).

Con fecha 14 de julio, el Consejo de Gobierno aprobó los reglamentos que establecieron la estructura orgánica y las funciones de cada Consejería (Decretos 51 a 57/2023), que acordaron los ceses de las personas titulares de las anteriores Direcciones Generales y Secretarías Generales Técnicas, y de nombramiento de las titulares de las nuevas. En el caso de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, el Decreto 56/2023, de 14 de julio, ha establecido cuatro Direcciones Generales: de Agricultura y Ganadería; de Desarrollo Rural; de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua; y de Medio Natural y Paisaje; más una Secretaría General Técnica.

Debe advertirse la contracción de las estructuras administrativas con competencias ambientales que se deduce de este nuevo criterio organizativo, si consideramos la situación anterior. La nueva Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente aglutina buena parte de las funciones antes desempeñadas por dos departamentos (las anteriores Consejerías de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, por un lado; y de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, por otro). En consecuencia, el abanico de Direcciones Generales en su seno con competencias ambientales también se ha visto simplificado: las labores antes desempeñadas por tres Direcciones Generales (de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos; de Biodiversidad; y de transición Energética y Cambio Climático) son ahora subsumidas en dos (de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua; y de Medio Natural y Paisaje).

Los ceses de los anteriores titulares de las Direcciones Generales y Secretarías Generales Técnicas, con competencias ambientales, se produjeron por Decretos 111 a 115/2023, de 14 de julio. Y el nombramiento de los titulares de las Direcciones Generales y Secretaría General Técnica de la nueva Consejería, por Decretos 116 a 119/2023, de la misma fecha. Este despliegue organizativo se ha visto completado, por último, con diversas Resoluciones sobre delegación de competencias entre órganos de la Consejería³.

³ Resolución 34/2023, de 17 de julio, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, sobre delegación de competencias en esta Consejería; Resolución 11/2023, de 17 de julio, de la Secretaría General Técnica, sobre delegación de competencias en los

3.2. Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo

En el apartado de disposiciones de cariz organizativo debe incluirse el nuevo Decreto 140/2023, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las competencias, la composición y el funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. La Comisión es un órgano colegiado de deliberación, decisión y consulta en materia urbanística y de ordenación del territorio (previsto en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja). No obstante, la indudable incidencia de sus funciones en aspectos ambientales relativos al uso del suelo justifica su alusión en esta crónica.

El Decreto aprobado sustituye y deroga el anterior Decreto 84/2015, de 4 de septiembre, que había regulado hasta ahora las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Según su preámbulo, la nueva norma busca «concretar y matizar algunas cuestiones que o bien no resultaban especialmente claras o que directamente han de incorporarse al funcionamiento de la Comisión, y que en su momento no eran previsibles». El objetivo general es el de contribuir a «garantizar la seguridad jurídica de las acciones de la Comisión», facilitando su funcionamiento en un contexto jurídico distinto a aquel en el que se aprobó la anterior regulación. Se persigue, en especial, incluir en el funcionamiento de la Comisión las nuevas tecnologías y las nuevas formas de comunicación electrónica, plenamente adoptadas en el marco administrativo por las leyes de procedimiento y de régimen jurídico del año 2015. Se aspira, además, a evitar cargas administrativas innecesarias y a racionalizar la gestión de los recursos públicos. Todo ello, advierte el reglamentador, sin merma «a los valores naturales y a la riqueza de nuestro territorio», intereses que la labor de la Comisión trata de preservar.

Directores Generales de la Consejería. Y, fuera del marco de la Consejería, téngase en cuenta la Resolución 262/2023, de 2 de agosto, de la Secretaría General Técnica de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se delega en los Consejeros la competencia para aprobar los convenios y protocolos.

El Decreto consta de 15 artículos distribuidos en tres Títulos. El Preliminar se dedica a las «disposiciones generales y funcionamiento». El primero a la «organización» de la Comisión, a través de tres Capítulos: composición, régimen de sus miembros y regulación de la Ponencia, respectivamente. Por último, el Título segundo se dedica al funcionamiento de la Comisión, sin subdivisión en capítulos. El articulado se acompaña de una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales (de habilitación para el desarrollo normativo posterior y de entrada en vigor).

4. DEROGACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES

En la crónica normativa ambiental correspondiente al primer semestre de 2019 (publicada en el Volumen X, Número 1, de esta Revista), dimos cuenta de la aprobación y contenidos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Mencionamos los avatares constitucionales que afectaban ya entonces a la norma por diversos motivos, tanto de índole competencial (por inobservancia de diversas regulaciones estatales de carácter básico), como sustantiva (en especial, por las amplias facultades atribuidas a los inspectores para la incursión en propiedades privadas que albergaran animales; y por la definición expansiva del maltrato hacia los animales, que provocaba fricciones con intervenciones legítimas de los profesionales veterinarios). Esas apreciaciones condujeron a que cincuenta senadores del Grupo Popular interpusieran recurso de inconstitucionalidad contra múltiples artículos de la Ley, recurso que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional. El propio Parlamento autonómico procedió a modificar diversos preceptos de la norma todavía estando pendiente de resolución el recurso, mediante Ley 2/2020, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2020. Hecho que determinó la pérdida parcial del objeto del recurso.

Según se narró en nuestra crónica legislativa correspondiente al segundo semestre del año 2020 (Vol. XI, Núm. 2, de la Revista), la impugnación fue resuelta por Sentencia del Tribunal Constitucional 81/2020, de 15 de julio, que la estimó parcialmente, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de varios apartados del artículo 7 de la norma, por estrictos motivos competenciales.

Ahora, mediante Ley 10/2023, de 7 de agosto, el Parlamento autonómico ha procedido a la derogación íntegra de dicha Ley 6/2018. Los motivos que expone el legislador, con inusual vehemencia, refieren la «polémica» que envolvió en su día la aprobación de la norma y su «deficiente técnica jurídica, repleta de juicios de valor y sectarismo, alejada de la realidad de la sociedad riojana y con innumerables incoherencias e intransigencias». Apunta el legislador, así mismo, la ausencia del «consenso necesario para una ley de tal calado y con la oposición pública de muchos de los protagonistas de la misma»: ganaderos, cazadores, realeros y veterinarios, «entre otros muchos», según argumenta el expositivo. Se rememoran, también, los problemas de inconstitucionalidad que afectaron a la Ley.

Con todo, el principal argumento jurídico que se esgrime para la abrogación de la norma es la posterior aprobación para el conjunto del Estado de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. Este nuevo marco normativo determina el desajuste de la regulación autonómica en aspectos relevantes, como la falta de diferenciación entre animales de compañía y aquellos utilizados en actividades específicas, la esterilización obligatoria, o el calendario previsto para alcanzar el «sacrificio cero».

La profunda modificación de la Ley riojana que requeriría su adaptación a la nueva norma estatal conduce, finalmente, a la decisión legislativa de derogarla.

5. OTROS

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

- Orden STE/35/2023, de 30 de mayo, por la que se modifica la Orden STE/33/2022, de 8 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la implantación, ampliación o mejora de la recogida separada de biorresiduos y la separación y reciclado en origen de biorresiduos mediante su compostaje doméstico y comunitario en los

municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- Resolución 1085/2023, de 20 de junio, de la Autoridad Regional de Gestión del Plan Estratégico de la PAC de La Rioja 2023-2027, por la que se preseleccionan aspirantes a Grupos de Acción Local para la gestión de la Intervención Leader.