

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA RIOJA¹

MARÍA DEL CARMEN BOLAÑO PIÑEIRO

Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo

Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea

¹ Este trabajo se ha realizado en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea al amparo del Proyecto de Investigación AGROSOS Y DERECHO-UFI, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Sumario. 1. Panorámica general. 2. Reglamento por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones. 3. Materia forestal. 3.1. Prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la campaña 2015/2016. 3.2. Subvenciones para reforestaciones y creación de superficies forestales. 3.3. Desarrollo y modificación de los anexos II y III del Decreto 23/2009, de 15 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Forestales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. 4. Subvenciones para inversiones en conservación del medio natural e infraestructura a las entidades locales integradas en parques naturales declarados en la Comunidad Autónoma de La Rioja. 5. Programa de Actuación en las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de La Rioja. 6. Ayudas para paliar los daños producidos por las crecidas del Ebro en los meses de febrero, marzo y abril de 2015. 7. Caza. 7.1. Reglamento por el que se establecen las normas para la caza mayor en batida, la caza en rececho y la caza menor en la Reserva Regional de Caza de La Rioja, en Cameros-Demanda y en los cotos sociales de caza de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el período 2015/2016. 7.2. Bases reguladoras de las ayudas a la contratación del servicio de vigilancia obligatorio de los cotos de caza de La Rioja y su convocatoria para el año 2015. 7.3. Comarcas cinegéticas y criterios de elaboración de Planes Directores Comarcales. 7.4. Limitaciones y períodos hábiles de caza en La Rioja para la temporada cinegética 2015/2016. 7.5. Bases reguladoras de las subvenciones para actuaciones de mejora del medio ambiente y de las infraestructuras en terrenos cinegéticos y convocatoria para el año 2015.

1. Panorámica general

Son varias y variadas las normas dictadas en materia medioambiental en la Comunidad Autónoma de La Rioja en el período entre abril y octubre de 2015. Destacan en número las normas en materia de caza, así como las referidas a la materia forestal. Además, se han dictado normas que regulan diversas sub-materias, tanto desde la perspectiva organizativa —en relación con la estructura de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja— como desde la perspectiva material —en relación, principalmente, con subvenciones y ayudas—. Así, cabe mencionar la aprobación de subvenciones dirigidas a entidades locales que se encuentren ubicadas dentro de parques naturales, las ayudas para paliar los daños causados por las crecidas del Ebro y las ayudas para la mejora de infraestructuras cinegéticas. Por otro lado, se ha aprobado un programa de actuación en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias. En lo que se refiere al rango de las normas, todas ellas son de naturaleza reglamentaria, no habiendo aprobado el Parlamento de La Rioja ninguna ley en materia medioambiental durante el período señalado.

A continuación se procederá a comentar las principales normas aprobadas en dicho período.

2. Reglamento por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones

En desarrollo del Decreto del Presidente 6/2015, de 10 de julio, por el que se modifica el número, denominación y competencias de las consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se dicta el Decreto 28/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones, y que deroga el Decreto 44/2012, de 20 de julio.

Si bien es cierto que en el preámbulo se anuncia una adaptación funcional y estructural de la Consejería, tal y como se indica, para alcanzar los objetivos fijados y cumplir los criterios de economía y eficacia en el ejercicio de las funciones de la Consejería, en realidad los cambios en su estructura son menores. En lo que a esta crónica interesa, cabe señalar que se mantiene intacta la Dirección General del Medio Natural tal y como estaba organizada en el Decreto anterior. Solo cabe destacar la inclusión de la referencia al agua en la Dirección General de Calidad Ambiental —que queda como Dirección General de Calidad Ambiental y Agua—. En coherencia con ello, se amplían las funciones de esta dirección general en materia de aguas. En concreto, se le encomienda: “1) La realización de estudios y propuestas en materia hidrológica e hidráulica con el objetivo de definir los usos y necesidades en la Comunidad Autónoma de La Rioja; 2) la redacción de proyectos, dirección y ejecución de obras hidráulicas, así como la explotación y conservación de las mismas; 3) la planificación y coordinación de todas las actuaciones hidráulicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de las competencias del Estado y de otros órganos de la Administración autonómica en razón de la finalidad de las citadas obras; y 4) las funciones derivadas de la normativa sectorial aplicable en materia de seguridad de presas, embalses y balsas, sin perjuicio de las funciones propias de protección civil”².

Por último, cabe señalar que este decreto entró en vigor el día de su publicación, que tuvo lugar el 22 de julio de 2015.

3. Materia forestal

3.1. Prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de la rioja para la campaña 2015/2016

² Artículo 7, apartado 2.6, sub-apartados t) a w), Decreto 6/2015.

Durante este período se ha aprobado, como cada año, la Orden 19/2015, de 12 de mayo, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la campaña 2015/2016, que deroga la Orden 11/2014, de 22 de mayo, que regulaba la campaña del año anterior. Esta orden continúa la línea marcada por las órdenes de campañas anteriores.

Se destaca en el preámbulo el riesgo que los incendios forestales representan tanto para las personas y los bienes como para el medio ambiente, pues influyen negativamente de muy diversas formas —produciendo erosión en el terreno o perjudicando el turismo, entre otras muchas—. Se señala la necesidad de poner límites al uso del fuego para la eliminación de residuos agrícolas y forestales —práctica bastante extendida— por la peligrosidad que ello supone.

Se excluyen del ámbito de aplicación de esta norma los terrenos que tengan la calificación de urbanos, salvo la regulación establecida —prevista en los artículos 4 y 7— para prevenir incendios en urbanizaciones, zonas verdes, campings, instalaciones industriales, deportivas o recreativas ubicadas en zonas de peligro. Las denominadas “zonas de peligro” deben entenderse en los términos del artículo 3, esto es, como los “terrenos forestales y la franja de 400 metros de ancho que los circunda como perímetro de protección”.

La clasificación en tres épocas en función del riesgo de incendios forestales no ha variado respecto de la regulación de otras campañas, siendo estas, una vez más: 1) época de alto riesgo —del 15 de julio al 15 de octubre—; 2) época de riesgo moderado —del 1 de febrero al 31 de marzo, del 1 al 14 de julio y del 16 de octubre al 15 de noviembre—; y 3) época de riesgo bajo —del 1 de abril al 30 de junio y del 16 de noviembre al 31 de enero—.

Se señalan los usos autorizados del fuego —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 práctica, entre otra serie de medidas—. Para el uso de fuego en fincas agrícolas o forestales, será necesaria autorización durante todo el año en los términos del artículo 6 del Decreto y de los límites establecidos en el artículo 8 —como, por ejemplo, la no concesión de autorizaciones en los períodos de riesgo alto de incendios, salvo que concurren otros riesgos de mayor gravedad como, por ejemplo, plagas—.

El procedimiento para la obtención de las autorizaciones es regulado en el artículo 9. Asimismo, se señalan las prohibiciones que tendrán lugar durante todo el año, tanto sobre uso directo del fuego —como las relacionadas con arrojar objetos encendidos o quemar basureros— como respecto al aparcamiento de vehículos en pistas forestales que impidan el paso de los vehículos de extinción, vigilancia e inspección de los servicios forestales. Por otro lado, se prevé la obligación de poner en conocimiento de la autoridad competente o de los servicios de emergencias la existencia de un incendio, así como el deber de colaborar en la medida de lo posible.

Como medida de restauración, se prevé el restablecimiento de la cubierta vegetal afectada por un incendio a través del acotamiento como terreno de pastoreo de aquellos terrenos que hayan sido afectados por el fuego. Finalmente, la norma remite al régimen sancionador previsto en la Ley 43/2003, de 21 de diciembre, de Montes, como aplicable cuando las personas se negasen o resistiesen a prestar colaboración una vez que hayan sido requeridas por la autoridad.

La publicación de la orden se llevó a cabo a fecha de 15 de mayo y entró en vigor al día siguiente.

3.2. Subvenciones para reforestaciones y creación de superficies forestales

La Orden 37/2015, de 26 de septiembre, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para reforestaciones y creación de superficies forestales, publicada el 18 de septiembre, derogó la Orden 3/2010, de 15 de febrero, que regulaba las mismas subvenciones para el período anterior. Estas subvenciones se conceden en aplicación del artículo 62 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Estas ayudas están destinadas a favorecer la primera forestación de terrenos rústicos, así como su mantenimiento durante cinco años. La norma define “primera reforestación” como la primera implantación de especies forestales (de entre las establecidas en el anexo I de la propia orden) sobre terreno rústico que se encuentre desarbolado —o al menos en un porcentaje muy amplio—. Pueden concurrir a esta convocatoria las personas físicas, las personas jurídicas y las Entidades Locales —se excluyen el resto de organismos públicos— que sean

propietarias o titulares de derechos reales de terrenos rústicos o montes de libre disposición.

Las ayudas cubrirán tanto los costes de implantación, esto es, los gastos de forestación y las obras complementarias, como los gastos de mantenimiento. Asimismo, se fijan una serie de criterios de prioridad para el caso de que las solicitudes superen la disponibilidad presupuestaria. La orden regula el procedimiento para su obtención, estableciendo tanto los requisitos para su solicitud como algunas cuestiones relativas a la instrucción y, finalmente, a la resolución de concesión. El plazo de presentación se fija en 30 días naturales desde el día siguiente a la publicación de la orden. Por lo tanto, finalizó el 24 de octubre.

3.3. Desarrollo y modificación de los anexos II y III del Decreto 23/2009, de 15 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Forestales de la Comunidad Autónoma de La Rioja

Por la Orden 38/2015, de 29 de septiembre, se desarrollan y modifican los anexos II y III del Decreto 23/2009, de 15 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Forestales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Se establece el formato de la tarjeta acreditativa de los agentes forestales así como su uniforme. La orden entró en vigor el día 30 de septiembre.

4. Subvenciones para inversiones en conservación del medio natural e infraestructura a las Entidades Locales integradas en parques naturales declarados en la Comunidad Autónoma de La Rioja

En el BOR de 29 de abril se publicó la Orden 13/2015, de 23 de abril, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para inversiones en conservación del medio natural e infraestructura a las entidades locales integradas en parques naturales declarados en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y que deroga la Orden 6/2007, de 2 de mayo.

La orden, que entró en vigor al día siguiente de la publicación, viene a regular el procedimiento administrativo para solicitar estas ayudas, que tienen como fin dar apoyo económico a las Entidades Locales para sufragar los gastos de obras de conservación del medio natural y de los espacios naturales protegidos. Los solicitantes podrán ser los Entes Locales que estén situados total o parcialmente en parques naturales declarados de La Rioja, pudiendo concurrir solo con un único proyecto. Estos proyectos deberán estar relacionados con actuaciones para la conservación y gestión de los recursos naturales y/o con la mejora de infraestructuras y equipamientos municipales. Asimismo, las actuaciones objeto de subvención deberán realizarse en el ámbito de aplicación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y, en su caso, de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los parques naturales de la Comunidad Autónoma de La Rioja que hayan sido declarados en el marco de la Ley 4/3003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja.

Finalmente, la orden establece las obligaciones de los beneficiarios, previendo el reintegro de las ayudas si las obras no se llevan a cabo. Asimismo, la norma remite al régimen sancionador establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

5. Programa de Actuación en las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de La Rioja

El Decreto 10/2015, de 24 de abril, aprueba el Programa de Actuación en las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, en desarrollo del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, que transpuso la Directiva 576/91 del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos en agricultura. La aprobación de esta norma, que entró en vigor el 30 de abril, se lleva a cabo tras la declaración de las zonas vulnerables por contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias que culminó con el Decreto 59/2010, de 16 de diciembre, así como tras la elaboración de dos informes, uno cuatrienal de 2008-2009 sobre contaminación por nitratos en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y otro sobre la determinación de las aguas afectadas o en riesgo de contaminación por nitratos de origen agrario en la Demarcación del Ebro.

El Decreto 10/2015 viene a recoger todas las zonas declaradas vulnerables y desarrolla un nuevo Programa de Actuación, derogando el Decreto 79/2009, de 18 de diciembre. Se distinguen tres grandes zonas vulnerables por contaminación de nitratos: 1) la masa de agua subterránea del aluvial del Oja, que comprende dos sectores: el área del arroyo Zamaca y el sector de descarga de la masa de agua subterránea, albergando el área comprendida entre Cuzcurrita, Casalarreina y Haro; 2) un área del glacis de Aldeanueva de Ebro; y 3) la masa de agua subterránea del aluvial bajo del Najerilla en la zona de la margen izquierda de este, albergando el área desde Uruñuela hasta Torremonalbo.

El Programa, que deberá ser revisado como mínimo cada cuatro años, establece la obligación de que las personas que lleven a cabo actividades agrarias en zonas vulnerables se sometan a las indicaciones fijadas por este. En concreto, el Programa establece una serie de medidas divididas en tres bloques: 1) de carácter general; 2) derivadas del Código de Buenas Prácticas Agrarias; y 3) adicionales. Asimismo, se encomienda a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente la elaboración de un plan de controles anuales para asegurar el cumplimiento del Programa. Principalmente, se prevé el seguimiento de la calidad del agua de las zonas vulnerables.

6. Ayudas para paliar los daños producidos por las crecidas del Ebro en los meses de febrero, marzo y abril de 2015

Se aprueba la Orden 16/2015, de 5 de mayo, por la que se establecen y convocan las líneas de ayuda para paliar los daños causados en las infraestructuras y explotaciones agrarias derivados de las crecidas del Ebro y sus afluentes en los meses de febrero, marzo y abril de 2015. Las lluvias producidas durante el mes de febrero supusieron un incremento del caudal del Ebro que produjo numerosos daños en las zonas cercanas al caudal del río y sus afluentes. A través de esta orden se establece el procedimiento para solicitar ayudas para la reparación de las infraestructuras agrarias, públicas y privadas, así como para paliar las pérdidas sufridas por los agricultores y ganaderos en sus producciones y medios de producción.

7. Caza

Tal y como se indicaba en el primer apartado de esta crónica, las normas de caza son las más numerosas en este período.

7.1. Reglamento por el que se establecen las normas para la caza mayor en batida, la caza en rececho y la caza menor en la Reserva Regional de Caza de La Rioja, en Cameros-Demanda y en los cotos sociales de caza de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el período 2015/2016

La Orden 31/2015, de 24 de junio, por la que se establecen las normas para la caza mayor en batida, la caza en rececho y la caza menor en la Reserva Regional de Caza de La Rioja, en Cameros-Demanda y en los cotos sociales de caza de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el período 2015/2016, fue publicada el 29 de junio de 2015 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Esta orden deroga expresamente la Orden 12/2014, que regulaba la campaña anterior 2014/2015.

El fin de estas órdenes anuales, tal y como se señala en el preámbulo, no es otro que evitar los aprovechamientos abusivos e implantar un sistema de expedición de permisos que garantice el acceso libre a las personas cazadoras a dichos terrenos en condiciones de equidad y transparencia y a un precio asequible. Se establecen las normas para la celebración de batidas, las fechas, las condiciones para la ejecución de las batidas por tipos, las cuotas de entrada y las cuotas complementarias, y el procedimiento para solicitar la celebración de batidas, así como las obligaciones de cazadores y ojeadores y de la utilización de perros. También se prevén las normas relativas a la caza menor. Finalmente, la norma remite al régimen sancionador establecido en la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja.

7.2. Bases reguladoras de las ayudas a la contratación del servicio de vigilancia obligatorio de los cotos de caza de La Rioja y su convocatoria para el año 2015

La Orden 7/2015, de 9 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a la contratación del servicio de vigilancia obligatorio de los cotos de caza de La Rioja y su convocatoria para el año 2015, fue publicada el 17 de abril y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Esta orden se dicta en desarrollo del artículo 77 de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja. Este establece que todo terreno cinegético deberá disponer de un servicio de vigilancia propio o concertado.

Se prevé como fin que, además de la labor de los agentes de la autoridad de vigilancia y cumplimiento de la normativa de caza, exista también en cada terreno cinegético un servicio vinculado a este para ejercer un control más riguroso. Teniendo en cuenta el coste de dicho servicio y dado el carácter social y deportivo de la caza, se establecen una serie de ayudas para sufragar el coste económico. Esta norma regula el procedimiento de solicitud de estas ayudas, pudiendo ser beneficiarios los titulares de terrenos cinegéticos o los adjudicatarios de los aprovechamientos cinegéticos de estos, con algunas salvedades. Se establecen unos criterios de prioridad y la clase y cuantía de las ayudas en función del tipo de beneficiario —una sociedad de cazadores federada, una Entidad Local u otros—, y se ponen a disposición unos modelos de solicitud. Finalmente, se prevén las obligaciones de los beneficiarios, así como el reintegro de las ayudas por incumplimiento de obligaciones. Asimismo, la norma remite al régimen sancionador previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

7.3. Comarcas cinegéticas y criterios de elaboración de Planes Directores Comarcales

En desarrollo del artículo 77 del Decreto 17/2004, de 27 de febrero, relativo a planes directores, se aprueba la Orden 29/2015, de 23 de junio, por la que se aprueban las comarcas cinegéticas y los criterios de elaboración de Planes Directores Comarcales. A través de esta orden se procede a establecer las comarcas cinegéticas —doce en concreto, teniendo en cuenta su homogeneidad— y a regular el procedimiento de aprobación y el contenido de los Planes Directores Comarcales, con el triple fin de proteger y conservar la riqueza faunística de La Rioja y hacer las comarcas cinegéticas compatibles con su disfrute.

7.4. Limitaciones y períodos hábiles de caza en La Rioja para la temporada cinegética 2015/2016

A través de la Orden 30/2015, de 24 de junio, por la que se fijan las limitaciones y períodos hábiles de caza en La Rioja para la temporada cinegética 2015/2016, se establecen las especies cazables y la prohibición general de dar muerte, dañar, molestar o inquietar al resto de especies. Se prevén los períodos de caza y sus limitaciones, así como los métodos para el control de especies depredadoras, entre otras cuestiones relacionadas.

7.5. Bases reguladoras de las subvenciones para actuaciones de mejora del medio ambiente y de las infraestructuras en terrenos cinegéticos y convocatoria para el año 2015

La Orden 34/2015, de 25 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para actuaciones de mejora del medio ambiente y de las infraestructuras en terrenos cinegéticos y convocatoria para el año 2015, se publicó el 28 de agosto de 2015 y entró en vigor al día siguiente. El objeto de esta orden es regular la concesión de subvenciones destinadas a la mejora del medio y de las infraestructuras de los terrenos cinegéticos, así como proceder a su convocatoria.

Los beneficiarios podrán ser los titulares de terrenos cinegéticos o los adjudicatarios de cotos de caza en los términos de la norma. Las ayudas irán dirigidas a la mejora del hábitat en beneficio de las especies cinegéticas, de la infraestructura cinegética del coto —a excepción de los caminos— y de medidas de prevención de daños. Se establece que, si la actuación subvencionable afecta a zonas declaradas parte de la Red Natura 2000, Espacios Naturales o Planes de recuperación o Conservación de especies amenazadas, la concesión de las ayudas estará condicionada a la necesidad de valorar la compatibilidad de la actuación con los valores naturales que motivaron la designación de dichas zonas.

Como en toda base de convocatorias de subvenciones, se establece el procedimiento de solicitud de las ayudas y las formas de incumplimiento, revocación y reintegración de las subvenciones, así como la remisión al régimen sancionador establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la Ley 11/2013, de 31 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja.