

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA RIOJA (SEGUNDO SEMESTRE 2021)¹

LUCÍA MUÑOZ BENITO

Contratada predoctoral FPI-CAR 2019

Universidad de La Rioja

SUMARIO: 1. Panorámica general. 2. Reacción de la Comunidad Autónoma de La Rioja ante la proliferación de proyectos eólicos y fotovoltaicos. 2.1. La Guía de energías renovables en La Rioja. 2.2. Instrucción para la tramitación de evaluación de impacto ambiental de proyectos de eólicos y solares en La Rioja. a) Objetivo y base jurídica. b) Contenido de la Instrucción: reglas para la elaboración del estudio de impacto ambiental. c) Primeras aplicaciones de la Instrucción. 3. Cambios organizativos en la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica. 4. Futura legislación en materia medioambiental en La Rioja. V. Otros.

1. PANORÁMICA GENERAL

Como es habitual, en el periodo objeto de esta crónica la actividad legislativa del Parlamento riojano también ha sido escasa. Consecuentemente, no podemos dar cuenta de la aprobación de ninguna Ley regional relacionada con el medio ambiente.

Aunque esta sea la tónica habitual, la maquinaria legislativa ambiental parece estar comenzando a engrasarse ya que hay varios proyectos en marcha o en camino de hacerlo.

Hablamos del Proyecto de Ley de caza y gestión cinegética de La Rioja; el Anteproyecto de Ley de Creación de la Agencia Riojana de Transición Energética; y las leyes de cambio climático y de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, ambas aún en fase de consulta pública previa. En esta crónica comentaremos brevemente estos proyectos a la espera de que sean aprobados definitivamente.

¹ Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i RTI2018-097216-B-I00, "El Derecho Español ante los Retos Inminentes de la Economía Circular" (DERIEC), financiado por MCIN/AEI y FEDER "Una manera de hacer Europa".

Por otro lado, La Rioja está sufriendo los efectos de la oleada de proyectos de energías renovables, lo que ha llevado al Gobierno a aprobar una Guía de energías renovables junto con una Instrucción dirigida a los promotores de este tipo de proyectos. Ambas, aunque sin valor normativo aparente, también serán comentadas en esta crónica por su interés actual.

Además, se dará cuenta de los cambios organizativos que afectan a la Consejería de Sostenibilidad y Transición ecológica y, en concreto, a la figura de su consejero, que ha sido nombrado portavoz del Gobierno.

2. REACCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA ANTE LA PROLIFERACIÓN DE PROYECTOS EÓLICOS Y FOTOVOLTAICOS

2.1. La Guía de Energías Renovables en La Rioja

En los últimos años ha aumentado considerablemente el número de solicitudes de autorización de proyectos de parques eólicos y fotovoltaicos. Entre ambos, en la Comunidad Autónoma de La Rioja suman casi treinta solicitudes que están pendientes de tramitación, a los que habría que añadir aquellos proyectos que por sus características las solicitudes se tramitan por el Estado, pero cuya implantación tendría lugar igualmente en el territorio de esta Comunidad.

La reacción social ante esta avalancha de proyectos no se ha hecho esperar, sobre todo por parte de las asociaciones ecologistas y de los vecinos de los municipios que van a ver su entorno convertido en un hacinamiento de placas fotovoltaicas en unos casos y aerogeneradores en otros, junto con toda la infraestructura asociada a ellos².

De la mano de esta reacción popular llegó casi de inmediato la reacción política. En este sentido, el Gobierno de La Rioja publicó una Guía de Energías Renovables en La Rioja el pasado mes de mayo que ha sido actualizada recientemente, en octubre³.

² De ello se han hecho eco los periódicos regionales: “Maletas en la carretera como protesta contra los parques eólicos”; “Amigos de la Tierra critica «el modelo actual» de energías renovables en La Rioja”; “Varias localidades rechazan la instalación de parques eólicos y líneas de alta tensión”; entre otras.

³ Disponible en el enlace: <https://www.larioja.org/industria-energia/es/campana-energias-renovables> (visto por última vez el 29 de octubre de 2021)

Se trata de un documento dirigido a la población riojana, sin valor normativo y con un cariz en su mayor parte divulgativo, donde lo que se hace es responder a preguntas como el porqué de la necesidad de las energías renovables, los compromisos de la Comunidad Autónoma a este respecto y otras como cuáles son los límites a la implantación de parques de energías renovables en La Rioja, los trámites para comprobar el cumplimiento de la legislación por los promotores o la compatibilidad del impulso de energías renovables con la conservación del paisaje, del medio ambiente, la agricultura y los atractivos turísticos de La Rioja; entre otras.

Junto a esta Guía se acompañan unos Anexos donde encontramos varios listados que indican los proyectos de parques eólicos y fotovoltaicos para los que se ha solicitado autorización y el momento de tramitación en el que se encuentran.

2.2. Instrucción para la tramitación de evaluación de impacto ambiental de proyectos de eólicos y solares en La Rioja

En la Guía citada anteriormente se hace referencia a una Instrucción aprobada por el Gobierno de La Rioja “para la tramitación de evaluación de impacto ambiental de proyectos de eólicos y solares en La Rioja”.

a) Objetivo y base jurídica

Esta breve Instrucción, de apenas cuatro páginas⁴ y elaborada por la Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos –órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de La Rioja–, tiene como objeto “fijar, en aras de la seguridad jurídica, la necesidad de evaluar los impactos ambientales de un proyecto de parque eólico o solar teniendo en cuenta la incidencia de otros proyectos similares cercanos al contemplado y la afección de todos los elementos necesarios para que el parque eólico o solar sea autosuficiente”.

La base normativa que el Gobierno de La Rioja cita para su adopción es el art. 3 del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En concreto,

⁴ Se puede acceder a ella en el siguiente enlace: <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/medio-ambiente/images?idMmedia=1302627> (visto por última vez el 29 de octubre de 2021)

se refiere a los principios de gestión que incorpora este precepto y a la necesidad de “evitar retrasos debidos a subsanaciones sucesivas en la documentación y en el contenido de Estudio de Impacto Ambiental”.

Como ya se ha dicho, el documento reviste la forma jurídica de instrucción. Siendo así, tal y como establece el art. 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, su aplicación sería únicamente en el seno de la Administración y solo podría tener efectos jurídicos frente a terceros en el caso de que fuera publicada en el Boletín Oficial, lo cual no ha tenido lugar. Por ello, aunque el documento se dirija a los promotores de estos proyectos, los efectos reales sobre ellos deben ser puestos en tela de juicio. Aún con todo, como veremos posteriormente, parece que su contenido es cumplido voluntariamente por sus destinatarios.

b) Contenido de la Instrucción: reglas para la elaboración del estudio de impacto ambiental

Esta Instrucción, que se centra en la elaboración del estudio de impacto ambiental, establece tres reglas para su elaboración adicionales a las ya exigidas por el art. 35 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

En primer lugar, se crea una zona denominada “zona de afección” cuyas dimensiones varían en función del tipo de proyecto: en los parques eólicos será de un radio de 25 km -medidos desde los lados del polígono que forme la unión de los vértices formados por los molinos más exteriores del parque-; en los parques fotovoltaicos será de 10 km de radio -medidos también tomando como referencia los paneles más exteriores-; de 10 km de anchura de la banda en proyectos de tendidos eléctricos aéreos; y otros 10 km en el caso de proyectos que supongan una ocupación masiva del suelo.

Se trata de que el promotor considere la existencia de otros parques y de todas las infraestructuras asociadas a ellos en la citada zona de afección a la hora de realizar el estudio de impacto ambiental. La finalidad es “considerar los efectos sinérgicos y acumulativos que pudieran derivarse” y, además, todo ello con independencia de a quién corresponda la titularidad de los parques, de su ubicación en diferentes términos municipales o de si están autorizados o no.

En segundo lugar, se indican los “documentos guía” que deben tenerse en cuenta en la elaboración del estudio y que se recogen como anexos a la Instrucción:

- Alcance de estudio de impacto ambiental de proyecto de parque eólico o fotovoltaico del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico y la Red de Autoridades Ambientales (Anexos I y II).
- Normas generales para la realización de estudios previos sobre el impacto de los parques eólicos sobre la avifauna (Anexo III). Y también las normas referidas a su control (Anexo V).
- Normas generales para la realización de estudios previos sobre el impacto de los parques eólicos sobre los quirópteros (Anexo IV). Y también las normas referidas a su control (Anexo VI).

En tercer lugar, se hace referencia a la “Zonificación Ambiental para energías renovables” como un instrumento que pueden tener en cuenta los promotores. Esta Zonificación, creada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico “permite identificar las áreas del territorio nacional que presentan mayores condicionantes ambientales para la implantación de los proyectos de infraestructuras energéticas” estableciendo cinco clases de sensibilidad ambiental (máxima, muy alta, alta, moderada y baja)⁵.

c) Primeras aplicaciones de la Instrucción

Recientemente se han dictado dos declaraciones de impacto ambiental de sendos proyectos eólicos ubicados en La Rioja donde la Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos aplica esta Instrucción.

Se trata de las declaraciones de impacto ambiental de los proyectos de parque eólico "Aldealobos" en los términos municipales de Santa Engracia del Jubera y

⁵ Se puede acceder al mapa y a la documentación (memoria, resumen ejecutivo y anexos) en la página web https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.aspx (visto por última vez el 29 de octubre de 2021).

Ocón⁶ y el parque eólico de “Jubera” y subestación “Colectora” para evacuación de parques eólicos en término municipal de Santa Engracia del Jubera⁷.

En ambos casos el órgano ambiental considera, sin entrar en más detalles, que los estudios de impacto ambiental presentados responden al contenido de esta Instrucción.

Por citar algún ejemplo de su aplicación o de los documentos a los que ella hace mención, en el caso del parque eólico “Aldealobos” se hace referencia al documento de Zonificación ambiental para las energías renovables. En concreto, se entiende que uno de los aerogeneradores “se encuentra en una zona delimitada con índice de sensibilidad máxima” por su ubicación dentro de la Reserva de la Biosfera.

Por su parte, en el Programa de vigilancia ambiental del proyecto “Jubera” se exige realizar el seguimiento de las aves y quirópteros de acuerdo con los documentos de Normas generales para el control del impacto de los parques eólicos sobre la avifauna y sobre los quirópteros recogidos en los Anexos V y VI de la Instrucción.

Por último, la Instrucción concluye diciendo que el órgano ambiental, al emitir su informe conforme al art. 37 LEA deberá verificar que el promotor ha tenido en cuenta el contenido del documento guía que aplique, solicitando la modificación del estudio de impacto ambiental en caso contrario. Esto no parece haber tenido lugar en ninguno de estos dos proyectos.

3. CAMBIOS ORGANIZATIVOS EN LA CONSEJERÍA DE SOSTENIBILIDAD Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA

Una vez más, tenemos un nuevo capítulo en los cambios organizativos del Gobierno de La Rioja.

En lo que aquí interesa, el Consejero de Sostenibilidad y Transición Ecológica, Álex Dorado, ha sido nombrado Portavoz del Gobierno, sustituyendo a quien

⁶ Resolución 354/2021, de 10 de septiembre, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos (BOR de 14 de septiembre de 2021).

⁷ Resolución 355/2021, de 10 de septiembre, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos (BOR de 14 de septiembre de 2021).

venía realizando esta labor desde agosto del año 2020, Sara Alba, Consejera de Salud.

Así se recoge en el Decreto de la Presidenta 16/2021, de 8 de septiembre, por el que se modifican las denominaciones y competencias de las Consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En él se considera que en el contexto actual de postpandemia, “la política de comunicación de los avances e iniciativas del Gobierno de La Rioja revisten una importancia vital para hacer llegar a la ciudadanía con la máxima claridad y cercanía todo lo que pueda serle de interés”, por lo que, “con el objeto de lograr la máxima eficiencia y eficacia en el empleo de los recursos públicos ante la nueva y extraordinaria situación, se hace necesario afrontar una reorganización de las competencias en materia de portavocía del Gobierno entre las Consejerías”.

Es en esta norma donde, por lo tanto, se añade la competencia en materia de portavocía del Gobierno a esta Consejería y se cambia su denominación a Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno.

Esta nueva competencia se traslada posteriormente al Decreto 55/2021, de 22 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que deroga el anterior Decreto 48/2020, de 3 de septiembre.

4. FUTURA LEGISLACIÓN EN MATERIA MEDIO AMBIENTAL EN LA RIOJA

Como se adelantaba, en la fecha de elaboración de esta crónica existe en esta Comunidad Autónoma nueva normativa medioambiental que se encuentra en fase de tramitación. De esta manera, se da cumplimiento parcial a las previsiones del Plan Anual Normativo de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica donde se establecían las normas que se esperaba aprobar este año 2021⁸.

⁸ Sobre él *vid.* MUÑOZ BENITO, L., “Derecho y Políticas Ambientales en La Rioja (Primer semestre 2021)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XII, núm. 1 (2021).

Aunque se dará cuenta detallada de ello en el momento de su aprobación y publicación, conviene siquiera ahora dejar apuntados los aspectos medioambientales sobre los que versarán estas futuras leyes y el momento de tramitación en el que se encuentran.

En primer lugar, el pasado mes de mayo se aprobó el Proyecto de Ley de caza y gestión cinegética de La Rioja⁹ que viene a sustituir a la vigente Ley de caza que data del año 1998. Es precisamente el tiempo transcurrido desde entonces y los cambios sociales y en el mundo de la caza lo que ha propiciado que el Gobierno de La Rioja considere necesario elaborar una Ley. Este proyecto de Ley ya ha sido remitido al Parlamento para su tramitación parlamentaria.

En segundo lugar, en fase aún de Anteproyecto de ley se encuentra la Ley de Creación de la Agencia Riojana de Transición Energética¹⁰. Esta Agencia -que de crearse finalmente adoptará la forma de entidad pública empresarial- tendrá como finalidad el “otorgamiento a la sociedad riojana la capacidad de disponer de una tramitación eficiente de todas instalaciones de energía renovable, tanto generadoras como de transporte y distribución, la posibilidad de gestionar las ayudas provenientes de las diferentes administraciones y que deben revertir en el entramado social riojano y por último el poder asegurar una planificación de la política energética y de adaptación al cambio climático acorde a las necesidades de la Comunidad en el medio y largo plazo”.

Por último, en fase de consulta previa se encontraban hasta el pasado 19 de octubre de 2021 las propuestas de Ley de Cambio Climático de La Rioja y de Ley de Biodiversidad de La Rioja. Con la primera se pretende “concretar las acciones que contribuyan a alcanzar los objetivos asumidos por España en materia de cambio climático” así como crear la organización adecuada para ello¹¹. Por su parte, la Ley de Biodiversidad pretende, en resumen, actualizar el

⁹ Accesible en <https://web.larioja.org/normativa?n=dyn-na02987> (visto por última vez el 31 de octubre de 2021).

¹⁰ Accesible en <https://web.larioja.org/normativa?n=dyn-na03024> (visto por última vez el 31 de octubre de 2021).

¹¹ Se puede ver la justificación de la necesidad de esta Ley en el enlace: <https://web.larioja.org/participa/participacion?n=part-21> (visto por última vez el 31 de octubre de 2021).

marco normativo regional a la nueva normativa europea y estatal en materia de biodiversidad¹².

5. OTROS

- Decreto 51/2021, de 15 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 39/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2016-2027 de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Orden IPA/58/2021, de 23 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el marco del Proyecto europeo "Mindchangers: Regiones y juventud para el planeta y las personas" (Referencia: Programa DEAR. CSO-LA/2020/415-010).
- Resolución 1271/2021, de 8 de octubre, de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, por la que se aprueba la convocatoria pública para la concesión en el año 2021 de las ayudas económicas para la realización de actuaciones de reforestación y creación de superficies forestales en La Rioja (extracto).

¹² Se puede acceder a la propuesta en: [//web.larioja.org/participa/participacion?n=part-consulta-previa-del-anteproyecto-de-ley-de-biodiversidad-de-la-rioja](https://web.larioja.org/participa/participacion?n=part-consulta-previa-del-anteproyecto-de-ley-de-biodiversidad-de-la-rioja) (visto por última vez el 31 de octubre de 2021).