

Anuario Jurídico de La Rioja

11

2006



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA



PARLAMENTO
DE LA RIOJA

NOTA:

*La evaluación ambiental de planes
de ordenación del territorio y
urbanismo en La Rioja*

René Javier Santamaría Arinas

LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO EN LA RIOJA¹

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

SUMARIO: **I. Introducción.** — **II. La formación del sector normativo.** — 1. El marco normativo básico. — 2. El desarrollo normativo autonómico en La Rioja. — 3. Las aportaciones de la nueva Ley estatal del suelo. — **III. Los planes sometidos a evaluación.** — 1. Instrumentos de ordenación del territorio. — 2. Planes de urbanismo. — 3. Las modificaciones de unos y otros. — **IV. Los procedimientos de evaluación.** — 1. Reglas comunes. — 2. Reglas específicas. — 2.1. *Evaluación ambiental de instrumentos de ordenación del territorio.* — 2.2. *Evaluación ambiental de planes urbanísticos.* — **V. Los criterios de evaluación.** — 1. La importancia del documento de referencia. — 2. La opción riojana por el documento de referencia estandarizado. — 2.1. *Fundamento y contenido.* — 2.2. *Valoración crítica.* — 3. Los parámetros legales de la sostenibilidad territorial.

PALABRAS CLAVE / KEYWORDS

Desarrollo sostenible, Derecho Ambiental, Derecho urbanístico de La Rioja, Ordenación del territorio, Planificación, Recalificación urbanística, Evaluación de impacto ambiental, Evaluación ambiental de planes y programas.

RESUMEN / ABSTRACT

El sometimiento a evaluación ambiental no sólo de proyectos sino también de planes y programas es una exigencia de Derecho Comunitario que se ha incorporado con retraso en el ordenamiento jurídico español. En La Rioja, existían ya con anterioridad previsiones que sólo han encontrado desarrollo parcial en relación con uno de los muchos tipos de planes sujetos a esta modalidad de evaluación como son los de ordenación del territorio y urbanismo. Ciertamente, la integración de las exigencias del desarrollo sostenible en la planificación territorial entraña dificultades de envergadura para cuya superación la normativa riojana presta por el momento un humilde punto de apoyo. En este trabajo se muestra que el contenido de esta regulación legal se agota en aspectos puramente formales. A falta en la Ley de explícitos parámetros de fondo en los que fundar la evaluación, la Administración riojana se ha embarcado en una praxis muy discutible que convendría revisar teniendo en cuenta los criterios de sostenibilidad territorial que ha venido a aportar la reciente Ley estatal del suelo.

The requirement in European Law for programs, plans and projects to be subject to environmental evaluation has been adopted later than scheduled by the Spanish legal system. In La Rioja, some preexisting provisions concerning only urban and territory organisation were partly developed. Certainly, the integration of sustainable development's demands for urban areas planning represents difficulties of a level which Riojan regulations can only help to solve to a certain extent. In the present work, it is shown that this regulation only concerns formal requirements. Due to the lack of clear parameters to evaluate, the Riojan Administration has been following an arguable pattern of action that should be reconsidered in view of the criteria of territorial sustainability to be found in the recently appeared Law of Land.

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. Introducción

En su más reciente publicación divulgativa, el profesor MARTÍN MATEO ofrece una descripción muy documentada del desolador panorama que en los últimos tiempos viene ocasionando la especulación inmobiliaria principalmente en el litoral aunque también en el resto del país. Propone además cinco claves para encarar con decisión la plaga de una economía excesivamente basada en el ladrillo. Son las «cinco pes» de Profesionalidad (para primar el criterio de los técnicos frente al de los políticos), de Participación (sin renunciar al referéndum), de Prevención (colocando los valores ambientales en el lugar que les corresponde), de Planificación (donde se plasme una efectiva coordinación interadministrativa) y de Preferencias (para fijar una escala de prioridades que permita satisfacer las verdaderas necesidades de la población).² Es obvio que para su efectiva plasmación práctica la propuesta de las «cinco pes» requiere mucha voluntad política pero también, y entre otras cosas, herramientas multidisciplinares de «ingeniería social» que permitan racionalizar desde su origen cada uno de los procesos necesarios para la toma de comprometidas decisiones.

En ese contexto, el Derecho ambiental dispone de una técnica que parece especialmente adecuada. Se trata de la evaluación ambiental de planes y programas que, como es sabido, complementa la tradicional evaluación de impacto ambiental de proyectos profundizando en las exigencias de los principios de prevención e integración.³ Entendemos que su aplicación a los instrumentos de ordenación del territorio y a los planes urbanísticos resulta indispensable.⁴ Que además resulte eficaz para acabar con el urbanismo sal-

2 Se resumen así las conclusiones de R. MARTÍN MATEO, *La gallina de los huevos de cemento*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007. Abogando por «romper inercias» en aras de la calidad de vida, L. MARTÍN-RETORTILLO, «Construyamos la ciudad entre todos», *RArAP*, 29, (2006), pp. 171-182. Como un ejemplo más de la preocupación que el problema ha suscitado en la doctrina puede verse I. LASAGABASTER HERRARTE, «Breve nota a la Resolución del Parlamento Europeo relativo a los abusos producidos como consecuencia de la Ley de la actividad urbanística de Valencia», *Revista IEZ*, núm. 4, 2006, pp.71-80.

3 En general, J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, «Evaluación ambiental estratégica de planes y programas», en B. LOZANO CUTANDA y E. ALONSO GARCÍA, (coords.), *Diccionario de Derecho ambiental*, Iustel, Madrid, 2006 y, del mismo autor, «Actividades sometidas a evaluación o informe (II): La evaluación ambiental estratégica de planes y programas y otros informes ambientales», en J.F. ALENZA GARCÍA (coord.), *Comentarios a la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2006, pp. 269-335.

4 Sobre las conexiones entre ambas perspectivas, J.L. ÁVILA ORIVE, *El suelo como elemento ambiental*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998 y M. BASSOLS COMÁ, «La planificación

vaje dependerá, por supuesto, de muchos factores empezando por la propia regulación de esta técnica. Una regulación que en el Estado arranca en el año 2006, lo cual de por sí evidencia que el marco básico llega tarde,⁵ y que en la Comunidad Autónoma de La Rioja se va completando ese mismo año aunque sin haber podido prever la nueva aportación estatal que al asunto acaba de hacer la reciente Ley del suelo.

Una vez debidamente identificadas las piezas que componen este incipiente sector normativo (II), en este trabajo vamos a analizar tres principales aspectos de su contenido como son la identificación de los concretos planes territoriales sometidos a evaluación (III), los ajustes que se han introducido en sus correspondientes procedimientos de elaboración para integrar en ellos los trámites requeridos por dicha evaluación (IV) y las vías para determinar con qué criterios de fondo ha de contrastarse cada plan para que pueda entenderse que ha superado la evaluación (V).

II. La formación del sector normativo

1. El marco normativo básico

En Derecho Comunitario, la nueva evaluación «estratégica» o «conjunta» se introdujo mediante la Directiva 2001/42, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. En Derecho interno, el Estado dejó transcurrir el plazo de transposición y su incorporación no ha llegado hasta la aprobación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente.

Es ésta una Ley que tiene por objeto «promover un desarrollo sostenible», «conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente» y «contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción» de ciertos planes y programas. En ella hay que distinguir los preceptos que tienen carácter básico al amparo del artículo 149.1.23 CE frente a otros que sólo son de aplicación directa a la Administración ambiental del Estado.

urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible», en J. ESTEVE PARDO, (coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Barcelona, 2006, pp. 667-710.

5 Lo cual no significa que para entonces no existiera alguna experiencia autonómica previa. Para el caso del País Vasco, por ejemplo, puede verse A. GARCÍA URETA, «La evaluación de impacto ambiental», en I. LASAGABASTER HERRARTE y otros, *Derecho Ambiental. Parte General*, IVAP, Oñati, 2004, pp. 162-170.

Para la identificación de unos y otros contamos con la Disposición Final Tercera de la propia Ley. En su virtud, tienen carácter básico y, en consecuencia, han de ser respetadas por el desarrollo normativo autonómico, las «disposiciones generales» de su Título I y las reglas relativas a la «evaluación ambiental» contenidas en su Título II. Más precisamente, entre las disposiciones del Título I hay que destacar, junto a las definiciones de los conceptos que utiliza, las atinentes al ámbito de aplicación de esta técnica. En cuanto al Título II, hay que advertir que, al regular el «proceso de evaluación», adopta un enfoque predominantemente procedimental en el que, por cierto, se refuerzan las garantías para posibilitar una participación ciudadana que se pretende resulte temprana, real y efectiva.⁶

Desde estas premisas, serán objeto de evaluación ambiental la aprobación y modificación de los planes y programas que «puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente» y que, además, «se elaboren o aprueben por una Administración pública» y «vengan exigidos por una disposición legal o reglamentaria o por un acuerdo» gubernamental (artículo 3.1). La propia Ley presume que tienen efectos significativos sobre el ambiente los planes y programas que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en una serie de materias que enumera y entre las que incluye, por lo que ahora importa, la «ordenación del territorio urbano y rural o del uso del suelo» (artículo 3.2.a) y los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Natura 2000 (artículo 3.2.b). El sometimiento de otros planes o programas como los de reducido ámbito territorial o las modificaciones menores se determinará por el órgano ambiental teniendo en cuenta los criterios establecidos en el Anexo II de la propia Ley.

La evaluación de los planes sometidos corresponde a la Administración competente para su elaboración y aprobación (artículo 5.1). Si ésta fuera una entidad local, la evaluación corresponderá a la Administración que determine la legislación autonómica (artículo 5.2). En cualquier caso, en las relaciones interadministrativas rigen los principios de información mutua, cooperación, colaboración y ponderación de la totalidad de los intereses

6 Operando directamente desde el Convenio de Aarhus, I. LASAGABASTER HERRARTE, «Participación y protección del medio ambiente», en A. GARCÍA URETA, (coord.), *Estudios de Derecho Ambiental Europeo*, LETE, Pamplona, 2005, pp. 13-44. Comentando ya la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, J.A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA, *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente*, Thomson-Aranzadi, Cizur, 2007, pp. 391 y ss.

implicados (artículo 5.3). También se tiende a evitar que se produzca una duplicidad de evaluaciones (artículo 6).

En cuanto al «proceso de evaluación ambiental», la Ley 9/2006 se limita a ofrecer un conjunto de piezas que necesariamente han de combinarse hasta formalizar un determinado procedimiento administrativo si bien a esta formalización puede llegarse por tres vías diferentes. Para el Estado, es la propia Ley la que regula directamente el procedimiento en su Título III y último. Para el resto de las Administraciones públicas, se habilita para su concreción a la «legislación reguladora de los planes y programas» o, en su defecto, a «las Administraciones públicas competentes» (artículo 7). En cualquier caso, el proceso del que hablamos requiere, en primer lugar, la elaboración por el promotor del plan de un «informe de sostenibilidad ambiental». La propia regulación básica prefigura el contenido y alcance de este informe que, no obstante, ha de ajustarse en cada caso a un previo «documento de referencia» emitido por el órgano ambiental (artículos 8 y 9 y Anexo I). El informe se incluye en la versión preliminar del plan y todo ello ha de someterse a una fase de consultas que, en su caso, pueden tener carácter transfronterizo (artículos 10 y 11). Finalizada la fase de consultas, se elaborará, por el órgano que las Comunidades Autónomas determinen «y, en todo caso, con el acuerdo del órgano ambiental», la denominada «memoria ambiental» (artículo 12). Sus determinaciones finales deben incorporarse a la «propuesta del plan o programa» (artículo 13) y ser tenidas en cuenta antes de su aprobación definitiva. Ésta última se hará pública junto con una declaración-resumen y las medidas para el seguimiento de la ejecución del plan aprobado (artículos 14 y 15). En todo lo demás, rige la LPC (Disposición Final Segunda).

Resta indicar, en cuanto a su eficacia, que la evaluación de planes «no excluirá la aplicación de la legislación del impacto ambiental de proyectos» y que aquélla «se tendrá en cuenta» en ésta (Disposición Adicional Tercera). Tampoco excluye «la exigencia de los informes preceptivos que deban solicitarse al amparo de la legislación sectorial correspondiente» (Disposición Adicional Cuarta).

2. El desarrollo normativo autonómico en La Rioja

Con anterioridad a la aparición de la Ley estatal 9/2006, algunas Comunidades Autónomas habían intentado avanzar en la materia aún a falta de legislación básica. En el caso de La Rioja, la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente, recogió la figura dentro del catálogo de técnicas de intervención ambiental como variante de la evaluación de impacto

ambiental de proyectos (artículo 6.a). Sin embargo, remitió la regulación «del procedimiento específico de los planes y programas» –que en aquel entonces eran los relacionados en la Directiva 2001/42– a un futuro desarrollo reglamentario (artículo 12.2).⁷ Con todo, el Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, que ha aprobado el Reglamento de desarrollo del Título I de la Ley 5/2002, ha renunciado a ofrecer una regulación general. La evaluación de planes y programas, se limita a decir, «se regirá por lo dispuesto en la normativa estatal básica y en su caso, en la legislación sectorial reguladora de la elaboración y aprobación de los correspondientes planes y programas» (artículo 11.2). En la práctica, esta remisión sólo ha sido atendida hasta el momento por la nueva regulación legal de los planes de ordenación del territorio y urbanismo.

En efecto, según su Exposición de Motivos, éste fue en apariencia uno de los principales factores que justificaron la aprobación de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.⁸ No obstante, el modo en que se plasmó el régimen de evaluación ambiental de los planes y programas territoriales y urbanísticos ha sido, precisamente, lo que ha motivado su primera y muy temprana modificación que se ha operado por el artículo 35 de la Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2007.⁹ La exposición de motivos de esta última explica que la Ley estatal 9/2006 y la Ley autonómica 5/2006 se tramitaron «paralelamente» y su aprobación fue casi «simultánea», razón por la que «se hace necesaria una adaptación urgente de nuestra Ley» especialmente «a la terminología y plazos introducidos con carácter básico por el Estado».

En cuanto a la terminología, la reforma ha establecido que «cuando la Ley 5/2006 utilice las expresiones evaluación ambiental estratégica, estudio de impacto ambiental y declaración de impacto ambiental, éstas se sustituirán, respectivamente, por evaluación ambiental del planeamiento, informe de sostenibilidad ambiental y memoria ambiental cuando se refieran a instrumentos de planificación urbanística» (artículo 35. Primero de la Ley

7 R. SANTAMARÍA ARINAS, «Política ambiental de La Rioja», en F. LÓPEZ RAMÓN, *Observatorio de políticas ambientales 1978-2006*, Thomson-Aranzadi, 2006, pp. 740-743.

8 Un comentario general puede verse en R. SANTAMARÍA ARINAS y C. COELLO MARTÍN, «La nueva Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 15 (2007), pp. 67-97.

9 Por cierto, desde el punto de vista económico-financiero, esta misma Ley ha procedido a suprimir la tarifa «evaluación de impacto ambiental de planes y programas» de la «tasa por servicios en materia de calidad ambiental» (artículo 25.Segundo de la Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2007, que ha modificado a tal efecto la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos).

11/2006). Pero las alteraciones también han afectado a otros aspectos, como tendremos ocasión de comprobar.

Con carácter general cabe adelantar que, en este punto y aún tras la reforma, la Ley riojana tiene un contenido que se limita a identificar los supuestos sometidos a esta forma de intervención ambiental y a integrar este trámite en los procedimientos administrativos requeridos en cada caso. Nada dice, sin embargo, sobre los criterios de fondo con los que haya de practicarse la evaluación. Ciertamente, la ley confiere diversas habilitaciones para un desarrollo reglamentario que, por el momento, no se ha producido. Pero parece que así se ha ocasionado una inversión de los papeles propios de la Ley –que no debería descender a cuestiones meramente procedimentales– y del Reglamento –que no puede entrar en cuestiones de fondo sin previa cobertura legal–.

Desde esta perspectiva ha de analizarse también críticamente por las razones que se irán viendo la inserción en el sistema de fuentes de dos Resoluciones dictadas en este ámbito por el Director General de Calidad Ambiental. Se trata de la Resolución nº 866, de 18 de diciembre de 2006, por la que se aprueba el documento de referencia para los planes urbanísticos e instrumentos de ordenación del territorio de La Rioja¹⁰ y de la Resolución nº 130, de 16 de febrero de 2007, por la que se aprueban los criterios para la determinación de la existencia de efectos significativos en el medio ambiente del planeamiento urbanístico de desarrollo.¹¹

3. Las aportaciones de la nueva Ley estatal del suelo

Todavía en el bloque de consideraciones relativas a la formación de este sector normativo hay que dar cuenta de la reciente aprobación de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, del suelo.¹² Su mera entrada en vigor, que según su Disposición Final Cuarta se produce el 1 de julio, obliga a un análisis comparativo que tal vez dé como resultado la necesidad de reajustes también en el concreto ámbito que ahora nos ocupa. Como primer polo de atención en ese análisis habrá que considerar las consecuencias derivadas del reconocimiento legal del «principio de desarrollo territorial y urbano sostenible»

¹⁰ Se publicó en el BOR núm. 169, de 23 de diciembre de 2006 pero fue objeto de una muy importante corrección de errores que apareció en el BOR núm 6, de 11 de enero de 2007.

¹¹ Publicada en el BOR núm. 31, de 6 de marzo de 2007.

¹² Un comentario de urgencia ofrecen J. AVEZUELA CÁRCCEL y R.M. VIDAL MONFERRER, (coords.), *Comentarios a la Ley del Suelo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2007.

(artículo 2) con todo lo que ello conlleva en un plano general. Así, por ejemplo, interesa mucho la formulación de una serie de «criterios básicos de utilización del suelo» que hay que atender en la ordenación de sus usos (artículo 10) sin olvidar la nueva configuración de los ahora denominados «suelo rural» y «suelo urbanizado» (artículo 12) ni las reglas específicas introducidas para la preservación de espacios naturales (artículo 13.4) o para la clasificación y calificación de «suelos forestales incendiados» (Disposición Adicional Sexta, que viene a complementar lo ya dispuesto en la Ley de Montes).

En un plano ya más concreto, habrá que considerar también en ese análisis las menciones directas que a la evaluación ambiental se hacen al reconocer los derechos «del ciudadano» de información, participación y acción pública (artículo 4.c, e y f) y, muy en particular, las precisiones sobre la «evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano» contenidas en el precepto fundamental a nuestros efectos que es el artículo 15. Tiene expresamente reconocido carácter básico (Disposición Final Primera 1) y consta de seis apartados que pueden resumirse del siguiente modo:

El primero es el menos innovador pues versa sobre los planes sometidos a evaluación ambiental pero se remite a tal efecto a la legislación específica que ya conocemos y sobre cuyos resultados volveremos *infra* III.

El segundo obliga a incluir en el informe de sostenibilidad ambiental «un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación».

El tercero exige recabar un mínimo de informes en la fase de consultas. Así, el informe de la Administración Hidrológica no sólo ha de pronunciarse sobre la protección del dominio público hidráulico sino también «sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas». ¹³ El informe de la Administración de costas ha de pronunciarse sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo terrestre. En fin, los informes de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras han de versar sobre el «impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras». Añade además que estos informes «serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada».

¹³ Sobre las conexiones entre ambas perspectivas puede verse la reciente monografía de A. PALLARÉS SERRANO, *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, Tirant, Valencia, 2007.

El cuarto introduce la exigencia de un documento denominado «informe o memoria de sostenibilidad económica». En él «se ponderará el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes» pero también «la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos».

El quinto crea el denominado «informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística». En él se «deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo». Corresponde a la «legislación en la materia» determinar la periodicidad con la que «las Administraciones competentes» hayan de elevarlo «al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno». Entre ellas se incluyen, por supuesto, los municipios, pero en principio sólo «cuando deban tener una Junta de Gobierno Local».

Por último, el sexto indica que «la legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente». Para la comprensión de este poco afortunado párrafo contamos con la Disposición Transitoria Cuarta de la propia Ley. En ella se viene a otorgar un plazo de un año para que la legislación autonómica concrete el supuesto que parece querer poner fin a crecimientos urbanísticos tramitados por la cómoda vía de la simple modificación del planeamiento. Transcurrido ese plazo sin que el legislador autonómico establezca «en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial». Hay que reconocer que, bajo el rótulo de «criterios mínimos de sostenibilidad», cabía esperar un conjunto más completo de límites a las recalificaciones urbanísticas.¹⁴

¹⁴ En cualquier caso, téngase en cuenta la vinculación de esta regla con las modificaciones que la Disposición Adicional Novena de la propia Ley 8/2007 opera en la Ley de bases de régimen local. De especial interés a este respecto resulta el apartado 3 del nuevo artículo 70 ter LBRL, que obliga a hacer constar en el expediente de modificación «la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación».

En suma, la regulación de la evaluación ambiental de planes se encuentra en una fase inicial que se caracteriza por la timidez y el desorden de los primeros pasos estatales y autonómicos que, como hemos visto, se entrecruzan provocando algunas interferencias. A la espera de que este sector normativo pueda ir madurando con el tiempo, procede ya pasar a ocuparnos de su contenido, comenzando precisamente por las reglas que delimitan su ámbito de aplicación.

III. Los planes sometidos a evaluación

No todos los planes territoriales y urbanísticos previstos en la Ley riojana 5/2006 requieren la superación de la correspondiente evaluación ambiental. A la identificación de los planes sometidos se dedica la Disposición Adicional Quinta de la propia Ley autonómica. Dividida inicialmente en seis apartados, en el primero afronta la sujeción de los instrumentos de ordenación del territorio, en el segundo, la del planeamiento propiamente urbanístico y en el tercero y cuarto, la de las modificaciones de unos y otros. Completaban aquella Disposición las previsiones comunes sobre el contenido del denominado «estudio de impacto ambiental» (apartado quinto) y sobre la tramitación del procedimiento (apartado sexto). Todo ello ha resultado afectado por la reforma que ha introducido en dicha Disposición modificaciones de desigual alcance que se exponen a continuación.

1. Instrumentos de ordenación del territorio

Para empezar, el régimen de la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio ha experimentado una alteración meramente terminológica al limitarse la reforma a suprimir el adjetivo «estratégica». De este modo, los instrumentos de ordenación del territorio que requieren evaluación ambiental son la Estrategia Territorial de La Rioja, las Directrices de Actuación Territorial y las Zonas de Interés Regional. A falta de expresa mención a los Proyectos de Interés Supramunicipal podría interpretarse que así se operaba una exclusión que podría tener su lógica al menos cuando fuera posible someterlos al régimen ordinario de la evaluación de impacto ambiental de proyectos. No obstante, tal exclusión ha quedado desautorizada por la discutible vía de la citada Resolución n.º 866 del Director General de Calidad Ambiental, que incluye expresamente los Proyectos de Interés Supramunicipal dentro de su ámbito de aplicación.¹⁵ Por no considerarse propiamente

¹⁵ Volveremos sobre ello *infra* IV.2.1.

como instrumentos de ordenación del territorio, no se someten a evaluación ambiental las Normas de Coordinación del Planeamiento Urbanístico Municipal, las Normas Urbanísticas Regionales ni la Norma Técnica de Planeamiento.

2. Planes de urbanismo

En cuanto a los planes urbanísticos, la solución es mucho más matizada. La Ley somete directamente a evaluación ambiental la aprobación y revisión de los planes generales municipales así como de los denominados planes especiales independientes. En relación con ese supuesto la reforma aporta una diferencia menor que, no obstante, puede resultar equívoca y que, de ser como parece una simple errata, convendría rectificar.¹⁶ Por lo demás, entre los planes especiales independientes hay que considerar incluidos también a estos efectos los «planes especiales de regularización urbanística», que están pensados para la legalización de «ocupaciones» de hecho de suelo no urbanizable (artículo 237).

Muy distinto es, sin embargo, el caso del «planeamiento de desarrollo». A este respecto, la redacción inicial sometía también directamente otros planes especiales y ciertos planes parciales. En concreto, los planes parciales que incorporen al proceso de desarrollo urbanístico ámbitos de suelo urbanizable no delimitado y los planes dictados en desarrollo del planeamiento general municipal cuando éste no hubiera sido previamente objeto de evaluación ambiental. La reforma mantiene la configuración de estos supuestos pero ha introducido un cambio de bulto que acaba con el sometimiento directo al añadir que en estos casos sólo se exigirá evaluación ambiental «cuando así lo determine el órgano ambiental».

Este planteamiento ha dado lugar a la también discutible Resolución nº 130 del Director General de Calidad Ambiental. Sin ninguna duda este órgano dispone de potestades ejecutivas que, entre otras cosas, le permiten determinar caso por caso si un determinado plan urbanístico de desarrollo ha de someterse a evaluación ambiental aplicando los criterios establecidos directamente por la Ley. Pero con la misma claridad resulta que carece de potestad reglamentaria y, en consecuencia, le está vedado establecer criterios de

¹⁶ Nos referimos a que la versión inicial se remitía a «las condiciones en ella expresadas», es decir, en la propia ley, mientras que el texto resultante de la reforma lo hace a «las condiciones en ellos previstas», es decir, en los propios planes.

sometimiento con vocación de aplicación general. Y el caso es que, materialmente, estamos ante una disposición administrativa de carácter general que abiertamente se propone el desarrollo normativo de las bases contenidas en el artículo 4 de la Ley estatal 9/2006. De este entendimiento, además, deriva una restricción añadida al ámbito de aplicación determinado por la ley puesto que, en realidad, sólo se someten a evaluación ambiental los planes parciales y especiales ya indicados que además tengan «efectos significativos sobre el medio ambiente». La propia Resolución aporta los criterios que han de aplicarse –con carácter general, se insiste– para apreciar este requisito. Son los mismos que la Ley considera a efectos de las modificaciones que veremos en el apartado siguiente y a los que se añade la afección «a Espacios Naturales Protegidos o a Áreas de Interés Especial de especies amenazadas declaradas en virtud de la normativa autonómica».

Disposición general es también la regla según la cual «con carácter previo, los promotores podrán consultar al órgano ambiental (Dirección General de Calidad Ambiental) si en el Plan que pretenden promover concurren o no las citadas circunstancias, para lo cual deberán aportar el anteproyecto de Plan o instrumento de ordenación que hubieran elaborado». Desde otro punto de vista cabe añadir reparos al aparente carácter potestativo de esta «consulta» cuando el precepto estatal que se invoca obliga al órgano ambiental a consultar previamente a las Administraciones públicas afectadas, a tener en cuenta los criterios establecidos en el anexo II y a hacer pública la decisión motivada que se adopte.¹⁷

3. Las modificaciones de unos y otros

Por último, se contempla un régimen específico para las «modificaciones» de los instrumentos de ordenación del territorio y de los planes urbanísticos sometidos. Tales modificaciones aparecen a su vez sometidas, en principio, «cuando produzcan efectos significativos sobre el medio ambiente». La propia Ley establecía –y la reforma mantiene– los cuatro criterios para determinar la concurrencia de tal requisito. El primero de ellos consiste en

¹⁷ Por Resolución n° 870 y n° 873, ambas de 20 de diciembre de 2006, se decide el sometimiento de un Plan parcial en Tirgo y otro en Arnedo, respectivamente. Las demás decisiones oficialmente publicadas son de no sometimiento. Resolución n° 868, de 18 de diciembre de 2006 (Plan parcial en Ribafrecha), Resolución n° 923, de 20 de diciembre de 2006 (Plan Parcial en Haro), Resolución n° 131, de 21 de febrero de 2007 (Plan parcial en Fuenmayor), Resolución n° 201, de 20 de marzo de 2007 (Plan especial de protección y rehabilitación del casco histórico de Quel).

que la modificación afecte a espacios protegidos por la Directriz del Suelo No Urbanizable de La Rioja, designados como Zonas de Especial Protección para las Aves o Lugares de Importancia Comunitaria o incluidos en la lista de humedales del Convenio de Ramsar. El segundo opera cuando la modificación pretenda desclasificar un suelo no urbanizable de especial protección. El tercero, cuando la modificación prevea proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental ordinaria o genere impactos acumulados o sinérgicos. El cuarto y último criterio permite un mayor margen de apreciación ya que alude a la concurrencia de otras circunstancias que puedan suponer un riesgo ambiental. Con todo, el juego de estos criterios determinará el sometimiento de la modificación a evaluación ambiental «salvo que, excepcional y motivadamente, se acredite que no se afecta al documento inicial y que éste ha sido previamente evaluado a los efectos ambientales».

Sobre este punto también incide la citada Resolución nº 130. Con la misma naturaleza reglamentaria que como hemos visto le caracteriza, en su punto 2º establece que «no requerirán evaluación ambiental de planeamiento las modificaciones de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo sujetos a evaluación cuando en dichas modificaciones no concurren las circunstancias previstas en el punto 1º de esta Resolución».¹⁸

IV. Los procedimientos de evaluación

1. Reglas comunes

Una vez delimitado el ámbito de aplicación de la técnica que nos ocupa, la Ley riojana 5/2006 podría haber agotado su contenido sin entrar en los aspectos puramente formales del proceso de evaluación. Sin embargo, ha preferido aportar algunas reglas que, desde un punto de vista práctico, han de ser bienvenidas en cuanto adapten a la realidad riojana las bases estatales y permitan una aplicación inmediata sin necesidad de esperar a un futuro

¹⁸ La totalidad de las decisiones sobre modificaciones publicadas en el BOR son de no sometimiento. En este sentido, Resolución nº 121, de 15 de febrero de 2006 (Plan General de Albelda de Iregua), Resolución nº 869, de 19 de diciembre de 2006 (Plan Parcial en Aldeanueva de Ebro), Resolución nº 871, de 20 de diciembre de 2006 (Plan General de Logroño, Parque Digital), Resolución nº 872, de 20 de diciembre de 2006 (Plan General de Viguera), Resolución nº 12, de 11 de enero de 2007 (Plan Parcial en Hormilla), Resolución nº 149, de 2 de marzo de 2007 (Plan General de Lagunilla del Jubera), Resolución nº 202, de 20 de marzo de 2007 (Plan General de Calahorra), Resolución nº 249, de 3 de abril de 2007 (Plan parcial en Casalarreina) y Resolución nº 305, de 24 de abril de 2007 (Plan General de Torre-cilla en Cameros).

desarrollo reglamentario. Dentro de esas reglas formales hay algunas de carácter común y otras que son específicas para la evaluación de cada plan.

Las reglas comunes, y esto es algo que ya hemos anticipado, se encuentran en los apartados finales de la Disposición Adicional Quinta. En su versión inicial, el apartado quinto detallaba con cierta minuciosidad –y «hasta tanto no se concrete reglamentariamente»– el contenido mínimo del entonces denominado «Estudio de Impacto Ambiental» que habían de incorporar los proyectos de todos los planes sometidos a evaluación conforme a las reglas expuestas. Sin embargo, en este punto la reforma ha optado por la supresión lisa y llana de este apartado. Naturalmente, esta supresión no implica que pueda prescindirse del ahora denominado Informe de Sostenibilidad Ambiental en ningún caso pero sí que sus determinaciones han de buscarse fuera de la propia Ley. En este sentido, permiten integrar la laguna detectada el Anexo I de la Ley estatal 6/2006 y el artículo 15.2 de la también estatal Ley 8/2007. Además, hay que considerar también la aportación realizada en este punto por la Resolución nº 866, sobre la que más adelante volveremos.

Por otra parte, el antiguo apartado 6 de la tantas veces citada Disposición Adicional Quinta indicaba que «el órgano ambiental dispondrá del plazo de un mes, a contar desde la recepción del expediente completo, para emitir y publicar en el BOR la Declaración de Impacto Ambiental, que deberá ser, en todo caso, anterior al acto final de aprobación del instrumento al que se refiera». Con la reforma, sin embargo, este apartado pasa a ser el 5 y su redacción experimenta significativos cambios. De un lado, se suprime la referencia al plazo. De otro, la referencia al «órgano ambiental» se sustituye por «el órgano competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo». Éste es, pues, quien elabora y emite la ahora denominada «Memoria Ambiental» con anterioridad al acto final de aprobación del instrumento al que se refiera y quien la publicará juntamente con la aprobación definitiva en el BOR. Se notará que, en este punto, y aunque se omita cualquier referencia a ello, conforme a la legislación básica, el órgano autonómico designado no puede emitir la citada Memoria sin «el acuerdo del órgano ambiental» (artículo 12 de la Ley 9/2006).

2. Reglas específicas

2.1. Evaluación ambiental de instrumentos de ordenación del territorio

El procedimiento de elaboración y aprobación de la *Estrategia Territorial de La Rioja* se regula en el artículo 20 de la Ley 5/2006 que incluye reglas para

su evaluación ambiental que han resultado parcial y levemente afectadas por la reforma. La ETR se elabora en sede administrativa a través de un procedimiento que, previa fase potestativa de avance, se inicia con la elaboración del Proyecto por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. Se sobreentiende que éste ha de incluir el Informe de Sostenibilidad Ambiental y ambos documentos han de someterse a información pública por un plazo no inferior a tres meses. Simultáneamente, y a los mismos efectos, se dará audiencia a las Entidades locales y demás Administraciones Públicas afectadas así como a los «agentes sociales». A continuación, ha de recabarse el informe preceptivo pero no vinculante de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (en adelante, COTUR). A partir de aquí incide la reforma puesto que la anterior expresión «obtenida la Declaración de Impacto Ambiental» se ha sustituido por «acordada la Memoria Ambiental». Se mantiene, no obstante, que, a propuesta de la Consejería, el Gobierno remitirá la ETR al Parlamento para su aprobación mediante Ley.¹⁹

La evaluación ambiental también se ha integrado en el procedimiento de elaboración y aprobación de las *Directrices de Actuación Territorial*²⁰ que se regula en el artículo 24 de la Ley 5/2006 y que también ha sufrido una modificación con un alcance similar. Con fase de avance potestativa, se presupone que el proyecto incluye el Informe de Sostenibilidad Ambiental y que ambos son objeto de aprobación inicial por el Consejero competente en materia de ordenación del territorio. El plazo para los trámites simultáneos de información pública y audiencia es aquí como mínimo de dos meses. De existir alegaciones, han de ser informadas aunque no se especifica por quién. Después, el expediente completo se somete a informe –preceptivo pero no vinculante– de la COTUR y «se acordará la Memoria Ambiental» (antes de la reforma se decía que «se remitirá al órgano competente para emitir la Declaración de Impacto Ambiental»). Finalmente, a propuesta de la Consejería, corresponde al Gobierno la aprobación definitiva mediante Decreto que se publicará en el BOR.

La evaluación ambiental también se ha incluido en el procedimiento de aprobación de las *Zonas de Interés Regional* que se regula en el artículo 32 de

¹⁹ La Disposición Adicional primera otorga al Gobierno un plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la Ley para remitir al Parlamento el Proyecto de Estrategia Territorial de La Rioja.

²⁰ Una de estas DAT será necesariamente la *Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja* que tiene como objeto propio «establecer las medidas necesarias para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural» (artículo 26).

la Ley 5/2006 y que ha resultado afectado en términos similares por la reforma. La iniciativa para su promoción se reserva a entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja²¹ y puede requerir la declaración de interés supramunicipal por el Gobierno si se dicta «de forma independiente». Se presupone que el proyecto incluye el Informe de Sostenibilidad Ambiental y ambos son objeto de aprobación inicial por la COTUR. El plazo para los trámites simultáneos de información pública y audiencia es aquí como mínimo de un mes. El expediente completo se somete a informe preceptivo pero no vinculante de la COTUR. Acordada la Memoria ambiental (antes se decía «obtenida la Declaración de Impacto Ambiental»), la aprobación definitiva corresponde al Consejero mediante Orden que deberá publicarse en el BOR junto con la normativa urbanística y un plano.

El procedimiento de aprobación de los *Proyectos de Interés Supramunicipal* se regula en el artículo 36 de la Ley 5/2006. Llama la atención que, a diferencia de lo que ocurre con el resto de los instrumentos de ordenación del territorio, no se haya integrado la evaluación ambiental de planes y programas en el procedimiento de elaboración de estos PIS, a los que, por cierto, tampoco se alude a estos efectos en la Disposición Adicional Quinta de la propia Ley. Lo único que se dice al respecto es que han de incluir en su contenido «estudio o estudios de sostenibilidad ambiental previa consulta de su necesidad al órgano ambiental» (artículo 35.1.h). Se suscitaba así la duda de si, como alternativa, y en caso de consulta negativa, quedarían sometidos a la ordinaria evaluación de impacto ambiental de proyectos únicamente cuando proceda. Sin embargo, como ya hemos visto, con la Resolución nº 866 del Director General los PIS parecen quedar siempre sometidos a la específica evaluación ambiental de planes y programas aunque también podría interpretarse que lo dispuesto en dicha Resolución sólo les es de aplicación cuando de la consulta resulte la exigencia de esta evaluación. Sea como fuere, más allá de las comunes sobre el documento de referencia, no hay reglas específicas de procedimiento.

2.2. Evaluación ambiental de planes urbanísticos

La evaluación ambiental se integra en el procedimiento para la aprobación de los *Planes Generales Municipales*. Dos de los preceptos que componen esa regulación han resultado afectados por la reforma. Se trata, en primer lugar, del artículo 83 y, en segundo lugar, del artículo 87 de la Ley 5/2006.

²¹ Téngase en cuenta la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la CAR.

En su redacción originaria, y esto era algo que enfatizaba la Exposición de Motivos, el artículo 83 de la Ley 5/2006 confería carácter preceptivo a la fase de avance y además añadía en su apartado tercero que «a efectos del trámite de evaluación ambiental estratégica en esta fase se recabarán las sugerencias previas necesarias de los órganos especializados cuyas competencias tengan incidencia ambiental así como de los sectores sociales interesados». La reforma de este precepto ha optado por dar carácter meramente potestativo a la fase de avance y, además, ha suprimido el antiguo apartado 3. Esto plantea dudas respecto del momento en que haya de determinarse el grado de especificación del informe de sostenibilidad ambiental cuando se opta por la fase de avance.

Por su parte, el artículo 87 presupone que el Informe de Sostenibilidad Ambiental existe ya al proceder el Ayuntamiento a la aprobación inicial. Esto es así porque se somete por plazo de un mes a información pública que, al igual que la audiencia, «lo será también a efectos de su evaluación ambiental». Como es tradicional, a la vista de las actuaciones, corresponde al Ayuntamiento la aprobación provisional. Después se remite el expediente completo a la Consejería competente en materia de urbanismo. En ese momento, la redacción inicial del artículo 87.5 indicaba que «se someterá el expediente completo al órgano ambiental a efectos de obtener, si procede, Declaración de Impacto Ambiental». La redacción de este apartado tras la reforma dice que «previamente a la adopción del acuerdo de aprobación definitiva se acordará, si procede, la Memoria Ambiental». Hay que tener en cuenta que la aprobación definitiva del Plan General Municipal corresponde ordinariamente a la COTUR (artículo 88 de la Ley 5/2006).

El procedimiento para la tramitación de *planes parciales y planes especiales* que desarrollen el planeamiento urbanístico se regula en el artículo 90 LOTUR pero no integra en él la evaluación ambiental. Aunque indirectamente, sí lo hace el artículo 91 LOTUR para los *planes especiales independientes* por remisión al artículo 87 LOTUR y, en consecuencia, al procedimiento ya expuesto de los planes generales municipales.

En definitiva, como puede apreciarse, la Ley riojana 5/2006 opta claramente por la integración de los trámites de evaluación ambiental en los procedimientos de aprobación, revisión o modificación de los distintos tipos de planes sometidos. Esta integración se hace con flexibilidad que permite atender las peculiaridades de cada uno de ellos pero también con ciertas lagunas que habrían de ser objeto de un mayor desarrollo reglamentario. Téngase en cuenta, a este respecto, que entre tanto, la Disposición Final Tercera de la pro-

La Ley proclama la vigencia supletoria del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, que, obviamente, no puede dar respuesta a los problemas apuntados.

V. Los criterios de evaluación

1. La importancia del documento de referencia

La descripción hasta aquí realizada nos presenta una regulación caracterizada por un acusado formalismo.²² Falta averiguar con qué parámetros se ha de operar la evaluación. A este respecto, la Ley estatal 9/2006 resulta poco esclarecedora. Los parámetros que podrían deducirse de su propio objeto resultan muy genéricos. Es obvio que, como hemos visto, la finalidad de esta técnica consiste en integrar los aspectos ambientales en los planes sometidos para «conseguir un elevado nivel de protección del ambiente» y, en última instancia, «promover un desarrollo sostenible». Pero, por más que avancen los esfuerzos para dar contenido jurídico a esta última noción,²³ convendremos que estamos ante conceptos jurídicos indeterminados que dejan un amplio margen de apreciación a la Administración evaluadora. De ahí la necesidad –sin negar la dificultad– de introducir elementos reglados para poder controlar en Derecho cuándo un plan contribuye verdaderamente a promover un desarrollo sostenible y cuándo no.

A este respecto, desde la perspectiva general que le es propia, la Ley estatal 9/2006 se conforma con establecer un cauce para determinar cómo han de precisarse en cada caso esos parámetros reglados y quién ha de hacerlo. Puede incluso afirmarse que ésta es la auténtica esencia del trámite previo que, por simplificar, conduce al denominado «documento de referencia». En efecto, este «documento de referencia» sirve, por una parte, para determinar la amplitud y nivel de detalle con que el promotor ha de redactar el informe de sostenibilidad ambiental. Pero también, y por lo que ahora más importa, para señalar los «criterios ambientales estratégicos» y los «indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables en cada caso» (artículo 9.1 de la Ley 9/2006). «Criterios», «indicadores» y «principios» que, una vez establecidos, no sólo condicionarán la elaboración del Informe por el promotor sino que también vendrán a limitar la discrecionalidad de la Administración al proceder a la evaluación y emitir la Memoria ambiental del proyecto del plan corres-

²² En la línea ya advertida por J. ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 30.

²³ En la búsqueda de un «concepto útil» destaca D. LOPERENA ROTA, *Desarrollo sostenible y globalización*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2003, pp. 51 y ss.

pondiente. Y Memoria ambiental que, lógicamente, sólo desde su propia coherencia y racionalidad podrá a su vez limitar el ejercicio de otra potestad típicamente discrecional como es la de la planificación territorial y urbanística.

Por otra parte, al documento de referencia se llega tras una serie de actuaciones que no son meramente internas sino que aparecen marcadas por los principios de coordinación interadministrativa, participación ciudadana y publicidad (artículo 9.3). En efecto, la norma básica exige ya en este momento inicial «identificar» y «consultar» a las Administraciones públicas afectadas así como al «público interesado». La propia Ley explica qué ha de entenderse por Administraciones Públicas afectadas (artículo 9.1) y también por «público interesado» (artículo 10.2). Incluso permite que la participación en esta fase se amplíe a «otras personas», no necesariamente interesadas en sentido técnico, vinculadas a la protección del medio ambiente. En esta misma línea, por cierto, el documento de referencia también está obligado a «definir las modalidades de información y consulta» que hayan de practicarse en fases posteriores del procedimiento (artículo 9.2). No parece ocioso advertir que esta fórmula abierta no debe identificarse ni exclusiva ni necesariamente con la tradicional y rutinaria información pública sino con un mandato para adoptar los trámites que resulten más adecuados en cada caso para hacer efectivas las exigencias de participación temprana, real y efectiva que derivan directamente del Convenio de Aarhus y ahora también de la Ley 27/2006.

Visto desde esta perspectiva, se comprende la decisiva importancia práctica que adquiere en la normativa básica el documento de referencia. Una importancia que en La Rioja no ha pasado desapercibida como demuestra la Resolución nº 866 del Director General de Calidad Ambiental que vamos a analizar a continuación.

2. La opción riojana por el Documento de Referencia estandarizado

2.1. Fundamento y contenido

El Director General de Calidad Ambiental del Gobierno de La Rioja ha entendido que «las características de determinados planes urbanísticos e instrumentos de ordenación del territorio de La Rioja permiten establecer, con carácter previo, la amplitud y nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental e identificar y consultar a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado» con carácter general. Más aún, estima también que «el conocimiento e información disponible en la Comunidad Autónoma de La Rioja de su territorio y de sus hábitats y el reducido tamaño de los muni-

cipios y poblaciones de La Rioja permiten determinar con carácter previo el contenido del documento de referencia, en el caso de los planes generales y planes parciales. Igualmente, la implantación de modelos de gestión de servicios públicos mancomunados y/o consorciados hace que el seguimiento de indicadores individualizados de sostenibilidad no pueda obtenerse por la propia escala de los municipios que los componen, sino de forma agregada». Por todo ello, y para «agilizar el procedimiento de aprobación de los planes» que nos ocupan, ha dictado la citada Resolución n° 866 que tiene el siguiente contenido:

En su punto primero, procede a «aprobar el "documento de referencia para los planes urbanísticos e instrumentos de ordenación del territorio" (Anexo I) por el que se determina la amplitud y nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental, los criterios ambientales estratégicos y los indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad de a) Zonas de Interés Regional, b) Proyectos de Interés Supramunicipal, c) Planes Generales Municipales y d) Planes parciales que desarrollen instrumentos de planeamiento que no dispongan de evaluación ambiental». Como puede apreciarse, no pretende aplicarse a todos los planes territoriales sometidos. En cuanto al extenso Anexo I bastará indicar que aparece dividido en tres partes. En la parte A determina con alcance general la amplitud y nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental. En la parte B establece con igual pretensión de generalidad los criterios ambientales estratégicos (usos y consumo de suelo, espacios naturales, gestión del agua, gestión de la energía, gestión de residuos, materiales de construcción, movilidad, rehabilitación y recuperación de zonas urbanas, riesgos naturales y tecnológicos y otros aspectos a considerar). En la parte C ofrece una «propuesta» de los indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad que podrán aplicarse dependiendo de su adecuación al plan de que se trate. Pero además permite que puedan proponerse otros cuando cumplan los requisitos que allí mismo se especifican.

En su punto segundo, y tras una importante corrección de errores, remite a su Anexo II la identificación de las «Administraciones públicas afectadas y público interesado». Este Anexo aparece dividido en dos partes. En la parte A) se identifican las que se consideran Administraciones Públicas afectadas distinguiendo entre la del Estado,²⁴ la autonómica²⁵ y los «ayuntamientos

²⁴ Donde se consignan expresamente la «Delegación del Gobierno en La Rioja, la Confederación Hidrográfica del Ebro y la Demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja».

²⁵ Donde se alude a los «órganos que tengan competencia específica en las siguientes materias: biodiversidad, población, salud humana, fauna, flora, tierra, agua, aire, riesgos natu-

afectados»²⁶ sin perjuicio de la intervención del Consorcio de Aguas y Residuos «cuando se trate de Ayuntamientos que hayan delegado sus competencias». ²⁷ En la parte B) se identifica al «público interesado» utilizando también tres vías de inclusión. La primera y genérica es la de las personas interesadas conforme a las reglas comunes del artículo 31 LPC. La segunda concreta a estos efectos las personas jurídicas que en La Rioja cumplen los requisitos del artículo 10.2.b de la Ley 9/2006 en listado²⁸ que «se actualizará conforme otras asociaciones cumplan» tales requisitos y «requieran su incorporación». La tercera, en fin, da entrada como «público interesado» a «organismos y empresas públicas que gestionen servicios públicos cuando pudieran estar afectados por la aprobación del plan» en cuestión.²⁹

En su punto tercero, en fin, también afectado por la mencionada corrección de errores, se ordena –no ya someter a información pública como decía la redacción originaria– sino «publicar la presente Resolución en el Boletín Oficial de La Rioja, a los efectos oportunos, y trasladarla a las Administraciones públicas e interesados, con los recursos que procedan».

2.2. Valoración crítica

A la vista de todo ello, hay que advertir que este contenido no parece propio de una auténtica resolución sino que reúne todos los requisitos necesarios para que deba ser considerado más propio de una disposición administrativa general. Dicho de otro modo; materialmente estamos ante un reglamento y no ante un acto administrativo.³⁰ Y ello porque es evidente que pretende innovar el ordenamiento jurídico estableciendo una regulación que

rales y tecnológicos, bienes materiales, patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico, paisaje y ordenación del territorio y urbanismo».

²⁶ Que son «aquellos en cuyo término se desarrolle o sea colindante al ámbito territorial del plan o instrumento de ordenación».

²⁷ Lo cual sucederá prácticamente siempre dada la composición del Consorcio. Al respecto, C. COELLO MARTÍN, «Administración hídrica de La Rioja», en A. EMBID IRUJO, (coord.), *Diccionario de Aguas*, Iustel, Madrid, 2007.

²⁸ A saber: Ecologistas en Acción, Colectivo Ecologista Riojano, Colectivo Ecologista de Arnedo y el Cidacos –aunque en este caso sólo «en su ámbito territorial»- y Fundación para el estudio y conservación de las aves riojanas.

²⁹ Lo que, en lista muy heterogénea, incluye «Consortios y mancomunidades de aguas y residuos, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, Aviación Civil, Suministrador de Electricidad, Suministrador de gas, Suministrador de Tecnologías de la Información y Comunicación».

³⁰ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1998, pp. 173 y ss.

es susceptible de aplicación a un número indeterminado de supuestos, tantos como planes territoriales se sometan a evaluación ambiental en el ámbito de La Rioja. A nuestro modo de ver, un Director General no está habilitado para ello. En este caso se han invocado «las atribuciones conferidas por el artículo 9 de la Ley 9/2006» pero esta invocación es muy discutible. Como hemos visto, dicho precepto está pensando fundamentalmente en el ejercicio de potestades meramente ejecutivas que dan lugar a meros actos de trámite dentro de cada procedimiento de evaluación. Por otra parte, como precepto básico es susceptible de desarrollo normativo autonómico que habría de dictarse como mínimo en ejercicio de la potestad reglamentaria. En uno u otro caso, las competencias del órgano actuante no pueden derivarse directamente de la norma estatal sino que han de encontrarse en las reglas organizativas propias de la Comunidad Autónoma. Y así resulta que el Director General puede sin ningún problema aplicar directamente el artículo 9 de la Ley estatal a casos concretos pero no proceder a su desarrollo normativo por la sencilla razón de que carece de potestad reglamentaria.³¹

La conclusión que, en rigor jurídico, ha de extraerse es que estamos ante un reglamento dictado por órgano incompetente que, en consecuencia, debe reputarse nulo de pleno derecho (artículo 62.2 LPC). Por consiguiente, mientras no se declare formalmente dicha nulidad, podría optarse por su inaplicación (artículo 6 LOPJ) y no sólo por jueces y tribunales. Aún así, entendemos que este documento no queda completamente desprovisto de algún valor. En efecto, al margen de este defecto formal, los Anexos de esta Resolución no parecen en sí mismos tan rotundamente objetables. Detrás del Anexo I, en particular, se advierte un esfuerzo técnico en absoluto desdeñable. A efectos prácticos, podría pensarse tal vez en una elevación de rango que nos situaría en otro debate. Porque la legislación básica estatal admite, desde luego, que leyes –o incluso reglamentos– autonómicos concreten los criterios de la sostenibilidad territorial con carácter general pero no está tan claro que les habiliten ni siquiera a ellos para imponer un único documento de referencia estandarizado.

En estas circunstancias, parece razonable sostener que con la Resolución en cuestión no se elimina la necesidad de la fase previa de elaboración del documento de referencia en ningún caso. E incluso que podamos aceptar que el órgano competente para la instrucción de esa fase del procedimiento ha

³¹ Véase el artículo 10 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

optado por exteriorizar las pautas que, en principio, tiene previsto obedecer. Si esto es así, habrá que tomar como una simple referencia orientativa lo dispuesto en los Anexos de la Resolución. Resolución que, por otra parte, ha renunciado a establecer las modalidades de consulta que habrán de fijarse también en esa fase y caso por caso. Sobre esto último, por cierto, nada impide que en esa fase se prevean fórmulas de posterior participación funcional u orgánica –sondeos o encuestas de opinión, creación de consejos *ad hoc* e incluso sometimiento del proyecto a referéndum local– adaptadas a las circunstancias de cada caso.³²

4. Los parámetros legales de la sostenibilidad territorial

En lo sustantivo, los sujetos habilitados para dar contenido a los correspondientes documentos de referencia cuentan a partir de ahora con la ayuda que les brinda la nueva Ley estatal 8/2007 que ha venido a aportar los criterios básicos de la sostenibilidad aplicada al ámbito territorial. Con apoyo directo en el artículo 45 de la Constitución alguna jurisprudencia ya había observado que también en este campo el desarrollo sostenible plantea, primordialmente, exigencias de racionalidad. Con la Ley 8/2007 se proclama definitivamente que, «en virtud del principio de desarrollo sostenible», las políticas de ordenación y uso del suelo «deben propiciar el uso racional de los recursos naturales» (artículo 2.2). Este precepto, no obstante, alarga en exceso su redacción hasta resultar sintácticamente abusiva. Pero de él hay que partir para esclarecer el sentido de la racionalidad requerida en el campo que nos ocupa. En efecto; se trata por una parte de propiciar el uso racional de los recursos «armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente». Pero se trata también de hacerlo «contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación y procurando en particular:

- a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

32 Avanzando por esa línea puede verse la Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco, que obliga a formular un «programa de participación ciudadana» en la elaboración del Plan General que incluya, entre otras cosas, «la posibilidad de celebrar consulta popular municipal, según la regulación establecida en la legislación básica de régimen local, en caso de graves controversias ciudadanas sobre algunos de los aspectos incluidos en el plan» (artículo 108) así como la creación en determinados municipios de un «Consejo Asesor del Planeamiento Municipal» (artículos 109 y 110).

- b) la protección adecuada a su carácter del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
- c) un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social».

Resulta ocioso resaltar los aspectos que más se prestan a una lectura optimista pero no tanto el contrapeso que pueden ejercer algunos de los requerimientos a «armonizar» en conexión con la regla final según la cual «la persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística». Al fin y al cabo, la adopción de un determinado «modelo territorial» es la pieza básica sobre la que gira el ejercicio de una potestad ampliamente discrecional como es la de la planificación territorial. De ahí la necesidad de condicionar también la elección del «modelo» con criterios de sostenibilidad o, dicho de otro modo, que sea la elección del modelo la que se adapte a los fines de racionalidad impuestos por el desarrollo sostenible y no al revés. Puede invocarse, a tal efecto, la asunción por el legislador estatal de documentos comunitarios que extracta en la Exposición de Motivos como son la Estrategia Territorial Europea y la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el medio ambiente urbano. De esta asunción se ha deducido la superación del marco liberalizador propio de la derogada Ley 6/1998 y su sustitución por otro que parte del reconocimiento de que el suelo es un recurso natural escaso y además no renovable.³³ Un nuevo modelo que, como también se ha puesto ya de manifiesto, adquiere en otros preceptos de la propia Ley una «triple dimensión de eficiencia económica, equidad social y calidad ambiental»³⁴ que, hay que añadir, adquiere pleno sentido cuando los tres elementos se plasman de forma interrelacionada.

En este entendimiento, la eficiencia económica exige dar relevancia en la evaluación ambiental al consumo de suelo. Podríamos decir que no se trata sólo de preservar reductos especialmente valiosos –cuya protección, por otro lado, se refuerza—³⁵ sino el recurso en su conjunto para que pueda satisfacer

³³ J. AVEZUELA CÁRCCEL y otros, op. cit. p. 25.

³⁴ J. AVEZUELA CÁRCCEL y otros, op. cit. p. 85.

³⁵ El artículo 13.4 de la Ley 8/2007 prohíbe la descatalogación de espacios naturales protegidos que no venga justificada por cambios debidos a su evolución natural, científicamente demostrados.

tanto las necesidades presentes como las de las generaciones futuras. En consecuencia, su transformación sólo puede justificarse en necesidades objetivamente acreditadas (artículo 10.a). Este criterio ha de reducir la discrecionalidad de la Administración en la clasificación del suelo y, en sintonía con ello, ha de entenderse que las nuevas definiciones legales de «suelo rural» y «suelo urbanizado» (artículo 12) vienen a reforzar los elementos reglados que ya estaban presentes en la caracterización que del suelo no urbanizable hacía el artículo 9.1 de la Ley derogada*. Pero, por otra parte, toda situación de escasez conduce a políticas de ahorro o reciclaje que, en este caso, deberían reportar el máximo rendimiento del suelo ya transformado (artículo 2.2.c).

También en la interpretación que aquí se sigue, la equidad social conecta con objetivos diversos como las dotaciones públicas que han de asegurar la calidad de vida.³⁶ Pero entre ellos sobresale en la Ley la satisfacción del derecho a una vivienda digna y adecuada que proclama el artículo 47 CE.³⁷ Cobran así, desde luego, relevancia práctica los nuevos estándares legales de promoción de la vivienda pública (artículos 10.b y concordantes). Pero «el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada» (artículo 2.3 *in fine*); regla que, en principio, posibilitaría ir más allá relegando la oferta de productos inmobiliarios de inversión –más que de «segunda residencia»– que es equívoco seguir considerando como «vivienda» en sentido estricto.

En fin, la dimensión de calidad ambiental sitúa al planificador ante el reto de la configuración de ciudades sostenibles. En este sentido, el artículo 10.c enumera principios muy relevantes para la evaluación ambiental –como son la reducción de la demanda de desplazamientos, el ahorro y la eficiencia en la demanda de energía, la garantía de suministro de agua o el control de la contaminación– que habrá que traducir en parámetros más concretos y operativos en función de las circunstancias de cada caso. Con todo, de otras referencias podrían extraerse parámetros de aplicación directa. Así, en su genérica alusión al principio ambiental de prevención hay que entender comprendidos cualquiera de los aspectos con ella asociados y, muy especialmente, los vinculados con la generación de residuos en los crecimientos propuestos por el plan que se someta a evaluación. Un plan que contemple usos generadores de cantidades o tipologías de residuos que no puedan ser elimi-

* Véase al respecto la importante STS de 3 de julio de 2007.

³⁶ En el artículo 34 de la Ley 8/2007, por ejemplo, se advierte esta preocupación al limitar los destinos admisibles de los patrimonios públicos de suelo.

³⁷ En La Rioja, téngase en cuenta la reciente Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda.

nados en su propio ámbito territorial incumpliría los principios de autosuficiencia y proximidad en la gestión y, en consecuencia, debería merecer una evaluación ambiental negativa por insostenible.³⁸

En conclusión, cabe sostener que en La Rioja existen tres vías para concretar los criterios de sostenibilidad territorial. En primer lugar, será necesaria una Ley si se pretende ir más allá extremando el rigor de lo que marca la legislación básica estatal. En segundo lugar, bastará un Reglamento para concretar directamente las previsiones de la nueva Ley estatal del suelo. Por último, con o sin desarrollo normativo autonómico, será siempre necesario elaborar el correspondiente documento de referencia adaptado a las circunstancias de cada caso si bien parece que, en ese momento, la selección de criterios, indicadores y parámetros de sostenibilidad tendrá que encontrar respaldo en los que puedan deducirse del conjunto de la legislación sectorial aplicable en el ámbito objeto de ordenación.

38 Sobre este punto, me permito remitir al lector a mi más reciente aportación, *Régimen jurídico de la producción y gestión de residuos*, Monografías de la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

SUMARIO

ESTUDIO

MANUEL CONTRERAS CASADO	
Las reformas de los Estatutos de autonomía	11

NOTAS

JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU	
La campaña electoral en las elecciones autonómicas de La Rioja 2007	37

PEDRO SAMANIEGO RIAÑO	
Las subvenciones electorales	65

RENÉ SANTAMARÍA ARINAS	
La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja	87

INFORME

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ	
Primeros pasos de la Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja	117

CRÓNICAS

JORGE APELLÁNIZ BARRIO	
Crónica del Parlamento de La Rioja	187

ANTONIO FANLO LORAS	
Crónica legislativa de La Rioja	215

IGNACIO GRANADO HIJELMO	
Crónica del Consejo Consultivo de La Rioja	229

ALFONSO MELÓN MUÑOZ	
Crónica de Tribunales	251

RECENSIÓN

IGNACIO BARRIOBERO MARTÍNEZ	
<i>El Estado Autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional</i>	277

