

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA RIOJA

(SEGUNDO SEMESTRE 2024)

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de La Rioja

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NULIDAD DEL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DEL ALTO NAJERILLA. 2.1. Antecedentes. 2.2. Nulidad por “ausencia del trámite de audiencia” a un propietario afectado. 2.3. Anulación por segunda vez del Decreto ya anulado. 2.4. Prospectiva. 3. NULIDAD PARCIAL DEL PLAN DE GESTIÓN DE LOBO. 4. CAZA. 4.1. Convenio con la Federación Riojana de Caza. 4.2. Sanciones. 4.3. Puestos de paloma. 5. INTERVENCIÓN AMBIENTAL. 5.1. Clausura cautelar de establecimiento de gestión de residuos sin evaluación de impacto ambiental. 5.2. Policía de actividades clasificadas: conexión entre licencia ambiental municipal y licencia de obras.

1. INTRODUCCIÓN

En el transcurso del año judicial que va desde septiembre de 2023 hasta julio de 2024, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja ha dictado menos de una decena de sentencias de interés ambiental. Su comentario se va a ordenar empezando por los pronunciamientos que revisten mayor relevancia y que son los que estiman sendos recursos contra el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Alto Najerilla (infra 2) y contra el Plan de Gestión del Lobo en La Rioja (infra 3). Para cerrar este primer bloque dedicado a los pleitos suscitados en materia de biodiversidad, se consignarán tres sentencias relativas a diversas cuestiones que atañen a la actividad cinegética (infra 4) Por último, bajo el genérico epígrafe de intervención ambiental, se glosará la única del periodo que invoca la normativa de residuos - en conexión, por cierto, con la de evaluación de impacto ambiental- y se dejará constancia de otras resoluciones judiciales que ilustran sobre los problemas que plantea la desvinculación entre la licencia ambiental municipal y la licencia de obras (infra 5)

2. NULIDAD DEL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DEL ALTO NAJERILLA

2.1. Antecedentes

La Rioja es la Comunidad Autónoma peninsular más pequeña y, pese a ello, también la que tiene mayor porcentaje de superficie protegida. De hecho, aporta a la Red Ecológica Europea Natura 2000 más de un tercio de su territorio. Sin embargo, venía contando con un único parque natural, el de Sierra Cebollera, declarado en 1995. Contigua a él se encuentra la comarca de las “Siete Villas” que comprende los términos municipales de Brieva de Cameros, Canales de la Sierra, Mansilla de la Sierra, Ventrosa de la Sierra, Villavelayo, Viniegra de Abajo y Viniegra de Arriba. Ocupa una superficie muy montañosa de unas 45.000 hectáreas en las que, con una acusada tendencia a la despoblación, viven hoy apenas 400 vecinos. Todo ese espacio, encajonado entre Sierras que, en los límites con Soria, acogen “las cumbres más altas de la Comunidad Autónoma de La Rioja y algunas de las más elevadas del Sistema Ibérico”, se encontraba ya incluido íntegramente dentro de la Red Natura 2000¹. Ello no obstante, y “dada la gran riqueza natural, paisajística, histórica y cultural de la comarca” y a petición, en un primer momento, de los siete Ayuntamientos afectados, el Gobierno regional consideró oportuno iniciar los trámites para su declaración como Parque Natural.

Como es sabido, la legislación de espacios naturales protegidos viene exigiendo la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) antes, por regla general, de proceder a la declaración de parques naturales (declaración que en La Rioja se ha de efectuar mediante ley) y a todo lo cual ha de seguir la posterior aprobación del correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG).

¹ Y sometido, por tanto, al Plan de Gestión de la ZEC y ZEPA “Sierras de La Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros”, aprobado como Anexo V del Decreto 9/2014, de 21 de febrero, por el que se declaran las zonas especiales de conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de La Rioja y se aprueban sus planes de gestión y ordenación de los recursos naturales; hoy ya sustituido por el Anexo V del Decreto 46/2022, de 17 de agosto, por el que se amplía la Red Natura 2000 en La Rioja y se aprueban los planes de gestión y ordenación de los recursos naturales.

Conforme, pues, a la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad (LPNB) y a la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de conservación de los espacios naturales de La Rioja (todavía en vigor en aquel momento²), se aprobó el preceptivo PORN del Alto Najerilla mediante el Decreto 47/2022, de 17 de agosto, que lo publicó como anexo³. Sobre esa base, y estando ya impugnado en los términos que luego se verán, restaba la aprobación del proyecto de ley de declaración del Parque Natural por el Parlamento de La Rioja⁴. No se puede pasar por alto que la tramitación parlamentaria resultó bronca y puso de manifiesto un trasfondo político conflictivo⁵. De hecho, los 12 diputados del grupo parlamentario popular se ausentaron de la votación final en la que, con los 17 votos a favor de la mayoría progresista y los 4 en contra de Ciudadanos, se aprobó la polémica Ley 15/2022, de 23 de diciembre, de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla. Pese a todo, no consta que la Ley fuera impugnada ante el Tribunal Constitucional. Jurídicamente, pues, su contenido viene surtiendo efecto desde su entrada en vigor. Y, conforme a sus previsiones, el Gobierno de La Rioja disponía de dos años para aprobar

² Téngase en cuenta que esta Ley sería luego derogada y sustituida por la hoy vigente Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.

³ Cabe indicar que en su “memoria inicial” la Secretaría General Técnica de la Consejería informó “que este proyecto de decreto no debe someterse a dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, en atención a lo dispuesto, entre otras, por la sentencia de 23 de julio de 2008 del Tribunal Supremo, la cual recoge que, en los Planes de ordenación de recursos naturales no es exigible el dictamen del Consejo de Estado ya que se trata de instrumentos de planificación cuyos contenidos y objetivos no ejecutan propiamente una ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar previsiones normativas, sino que se limitan al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales a los principios inspiradores de la ley. Así mismo, el Tribunal Supremo ha declarado, en su sentencia de 16 de junio de 2003, que tal dictamen no es exigible ya que estos planes de ordenación no tienen naturaleza de reglamento ejecutivo”.

⁴ En esta ocasión, el Anteproyecto de Ley sí se sometió a consulta “facultativa” del Consejo Consultivo, que emitió, en sentido favorable, su Dictamen 61/22, de 25 de octubre de 2022 [accesible en <https://www.ccrioja.es/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=12487&token=ba2b9f9d340585401a6cfe9d5ebab1443992ff67> (recuperado el 18 de octubre de 2024)].

⁵ Resulta muy instructiva al respecto la lectura del acta de la Sesión Plenaria celebrada el día 19 de diciembre de 2022: <https://www.parlamento-larioja.org/recursos-de-informacion/publicaciones-oficiales/diarios-de-sesiones/dspr-10-86#7236> (recuperado el 11 de octubre de 2024).

mediante Decreto el preceptivo PRUG (artículo 9 y disposición adicional única de la Ley 15/2022)⁶.

Pues bien; sin llegar a aparecer todavía este último, el PORN, como ya se ha anticipado, fue objeto de, que se sepa, dos recursos contencioso-administrativos distintos. Y el caso es que ambos han resultado estimados en 2024. Lo han sido sin que ninguna de las respectivas sentencias haya entrado en cuestiones de fondo y sin que hayan reparado en absoluto en las consecuencias prácticas que su anulación pueda ocasionar en un espacio que, formalmente, sigue estando declarado como parque natural por Ley. Por ello, y por las demás razones que se irán viendo, no parece que este enfoque del asunto haya tenido en cuenta las exigencias preventivas que el principio rector de protección del medio ambiente impone a todos los poderes públicos para velar “por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva” (artículo 45.2 CE). Es absolutamente pacífico que este principio rector, por una parte, habilita al poder legislativo para imponer limitaciones a los derechos de propiedad privada y de libertad de empresa. Pero, por otra parte, en cuanto mandato dirigido a todos los poderes públicos, se entiende que a él también está sometida “la práctica judicial” (artículo 53.3 CE)⁷.

2.2. Nulidad por “ausencia del trámite de audiencia” a un propietario afectado

El primero de esos recursos se interpuso por el “*propietario de unas fincas enclavadas dentro del perímetro del PORN*” y fue estimado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 19 de marzo de 2024 (ponente

⁶ Para más detalles sobre el contenido del PORN y de la Ley de declaración del parque natural, véase René Javier Santamaría Arinas, “[La Rioja: paisaje, patrimonio natural y estrategia para la economía circular](#)”, en Gerardo García Álvarez y otros (coords.), *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*, BOE, Madrid, 2023, pp. 927-954.

⁷ Pueden verse ejemplos de aplicación directa del artículo 45 CE por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo en René Javier Santamaría Arinas, *Curso básico de Derecho ambiental general*, IVAP, Oñati, 2019, pp. 72-74.

Escanilla Pallás)⁸. El texto de esta sentencia es muy simple. Su “*fundamento de derecho*” segundo despacha el asunto en unas pocas líneas. Se abre exponiendo lacónicamente que “la parte demandante argumenta que no se ha seguido el trámite de audiencia a los interesados previsto en la Ley 4/2003”. Más adelante se reconocerá su condición de interesada “*por las limitaciones que se establecen para los propietarios*”, sin que se deje constancia del tipo ni del alcance de tales “*limitaciones*”⁹. Prosigue la sentencia extractando la contestación con la que se defiende la Administración y que, en síntesis, consiste en afirmar que sí “*se practicó trámite de audiencia*” por plazo de un mes, si bien “*no se ha seguido este trámite en la forma que dispone el artículo 8*” de esa Ley “*sino en la dispuesta por la normativa de elaboración de disposiciones de carácter general vigente a la fecha de su elaboración*”.

Llegados a este punto, conviene recordar por nuestra parte que, en efecto, los PORN tienen carácter normativo¹⁰. La Rioja tenía su propia regulación del “procedimiento para la elaboración de reglamentos” desde hace casi 20 años [artículo 36 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFR)]. En 2015, el legislador estatal incorporó por vez primera una regulación de ese procedimiento que tiene carácter común (artículos 127-133 LPAC). Y en 2018 ese artículo 36 de la LFR riojana se adaptó a la LPAC. Desde entonces, las normas generales estatal y riojana coinciden en lo esencial al establecer que;

⁸ Una primera nota de urgencia sobre esta sentencia ofrece Lucía Muñoz Benito, “[Derecho y políticas ambientales en La Rioja \(Primer semestre 2024\)](#)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2024, Vol. 15, núm. 1.

⁹ Lo cual podía tener relevancia si se tiene en cuenta que el ya citado Dictamen del Consejo Consultivo 61/22 incluyó, al examinar el Anteproyecto de Ley, las siguientes observaciones: “Este Consejo ha comprobado que las medidas de protección que conlleva la declaración del Parque Natural del Alto Najerilla no supone introducir modificaciones sustanciales respecto a las medidas aprobadas con motivo de la declaración de zona especial de conservación de la Red Natura 2000, ‘Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros’, donde la totalidad del Parque Natural del Alto Najerilla, está integrado”. Y, “siendo conocedores de las actitudes de rechazo que en algunos sectores ha tenido la tramitación de este anteproyecto, alguna de ellas expresadas en el trámite de audiencia, este Consejo en busca de la serenidad de análisis necesaria, estima que el contenido del anteproyecto no modifica la convivencia ni la compatibilidad de usos que se ha mantenido desde el año 2014” (p. 18).

¹⁰ Por todos, Iñigo Lazkano Brotóns, “Plan de ordenación de los recursos naturales”, en S. Álvarez Carreño, A. García Ureta y B. Soro Mateo, *Diccionario jurídico de la biodiversidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 261 y ss.

*“sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, **publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades**” (artículo 36.1 LFR; énfasis añadido).*

Por su parte, la norma riojana precisa que *“el plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días”*, si bien, *“por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”* (artículo 36.3 LFR).

Pero, ajena por completo a estas previsiones normativas, la Sentencia que estamos comentando transcribe tres preceptos de la Ley 4/2003. Son los que versan sobre la *“declaración de los espacios naturales protegidos”* (que, en el caso de los parques naturales, ya se ha dicho, *“se declararán por ley”*; artículo 23); sobre el *“procedimiento de declaración”* (que remite a la *“tramitación que la legislación vigente determina para la elaboración de las disposiciones legales y reglamentarias”*, artículo 24) y sobre el *“procedimiento de elaboración”* de los PORN [que exige someter el proyecto *“a los trámites de audiencia a los interesados, de información pública y de consulta”* (artículo 8.2) e impone que *“el plazo de alegaciones será, como mínimo de un mes”* (artículo 8.3)].

Tras esa transcripción, la Sala pasa inmediatamente al *“análisis de las pruebas obrantes en el proceso”* que *“nos llevan a la conclusión de que no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido en la normativa sectorial aplicable al supuesto de enjuiciamiento: el PORN del Alto Najerilla. La declaración (sic) que es la Ley 4/2003”*. Al margen de la vacilación que evoca la errata advertida, se notará que, de este modo, la cuestión de hecho controvertida no radica en si

hubo o no hubo trámite de audiencia¹¹. En realidad, se transforma en cuestión de Derecho porque, a renglón seguido, leemos que;

“el artículo 8 de la Ley Autonómica de conservación de parques naturales, exige la audiencia a los interesados, y tal circunstancia no queda exonerada por el cumplimiento del procedimiento legalmente establecido para las disposiciones de carácter general seguido por la Comunidad Autónoma, porque ha de aplicarse la legislación sectorial y la legislación sectorial exige el trámite de audiencia a los interesados” (énfasis añadido).

Ésta es, pues, la *ratio decidendi*. Dada su trascendencia, cabía esperar una fundamentación robusta que, puestas así las cosas, tendría que haber versado sobre las relaciones entre la legislación general del procedimiento administrativo y la legislación sectorial de patrimonio natural. Teniendo en cuenta la sucesión de normas en el tiempo a la que ya se ha hecho referencia, no basta con presumir que entre ellas exista un conflicto que haya que resolver, sin más, recurriendo al aforismo *lex specialis derogat legi generali* (como parece que se está haciendo). Y ello no sólo porque ese resultado quedaría fácilmente neutralizado por el no menos proverbial *lex posterior derogat priori* (con lo que la Ley 4/2003, nunca adaptada, por cierto, a la LPAC, habría quedado derogada por la reforma de la LFR en 2018). Sino, sobre todo, porque es posible entender que, en realidad, no hay antinomia entre ellas. En efecto, en la interpretación más favorable a la protección del ambiente que obliga a buscar el artículo 45 CE, cabe una lectura armónica si se repara en que la legislación ambiental establece que tiene que haber audiencia, pero no dice cómo dar cumplimiento a esa

¹¹ Desde este punto de vista, para confirmar que, como alegó la Administración demandada, sí hubo trámite de audiencia por plazo de un mes, basta acceder al certificado que consta en el expediente de elaboración del Decreto que está disponible en la web oficial <https://ias1.larioja.org/cexabc/trami/DocumentoServletEnc?code=02040015000400170019-035-032-030-028-056000400090008001700220022-0260000-0450024002800190016-017-027-027-019-026-019-026-018-019-021-022-020-0300045003300530055-0020013-02100590041004900420043004400530058005800100001-009006200640065005500700058002100090017-0020012001300330066008000850075007300770070007100750087001200260027009400950079009000890101008700220036003700870106009000960095010500950100009500340048004901120112011601210103011500520121010801130048010801240123012100990084008900810086009101110069008800900092> (recuperado el 10 de octubre de 2024).

obligación, mientras que la legislación general aclara que en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales, como son los PORN, el trámite de audiencia ha de practicarse mediante publicación del texto en el portal web¹².

Sin embargo, rehuendo también por completo estas cuestiones que tendrían que haber sido decisivas, a modo de único apoyo para su tesis, la Sala transcribe a continuación extractos de una STS “de enero de 2013”¹³. Pero el caso es que esos extractos nada tienen que ver con lo que se discute en el proceso. En efecto, lo que de ellos se desprende es que las reglas de procedimiento que el artículo 6 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, derogada desde 2007, imponía para la elaboración de los PORN resultan de aplicación también para los PRUG¹⁴.

Pese a ello -y, por tanto sin el respaldo jurisprudencial que buscaba-, la Sala de Logroño finaliza diciendo que “el incumplimiento de lo establecido en el artículo 8.2 y 3 de la Ley Autonómica de Conservación de Parques Naturales, da lugar de conformidad con el artículo 47.2 LPAC a la nulidad de pleno derecho del Decreto 47/2022”; nulidad que, por supuesto, se declara de forma expresa en el fallo.

3. Anulación por segunda vez del Decreto ya anulado

El segundo recurso contra ese mismo Decreto se interpuso por el Ayuntamiento de Viniegra de Arriba. E, igualmente, ha resultado estimado por Sentencia del

¹² Si bien se mira, ni siquiera hay incompatibilidad en cuanto a la duración del plazo de alegaciones puesto que la ley ambiental fija “un mes” que queda salvado porque la ley general habla de un “mínimo” de 15 días.

¹³ Se trata de la STS de 30 de enero de 2013, que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Fuentes de Narcea, Degaña e Ibias, y declaró la nulidad del Decreto 124/2006, de 14 de diciembre, que los aprobó. Y ello porque, “en el caso examinado no cabe ninguna duda de que se ha realizado el trámite general de información pública, pero no el relativo a la audiencia a los interesados que establece, con carácter necesario e ineludible, el artículo 6 de la Ley 4/1989”.

¹⁴ Lo cual, a su vez, relativiza el énfasis que la Sala pone al resaltar el último párrafo extractado de esa STS y que, en referencia a los PRUG, dice lo siguiente: “*Precisamente cuando se perfilan y concretan las limitaciones al uso de la propiedad que va a comportar la protección de la zona donde se encuentran las parcelas de los afectados, entonces se prescinde de la audiencia al interesado y se somete su participación al mismo régimen de información pública que tiene cualquier ciudadano no propietario de terrenos...*” (énfasis en el original).

Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 30 de mayo de 2024 (ponente Escanilla Pallás), que es incluso más breve que la anterior. En este caso nos quedamos con la curiosidad de saber cuáles eran los motivos de la impugnación. Y es que su “fundamento jurídico primero” se limita a informar de que;

“la Sala dio traslado a las partes sobre la sentencia recaída en el PO 148/2022 para que se pronunciaran sobre los efectos de la misma en el presente procedimiento al tratarse del mismo objeto del recurso contencioso-administrativo el Decreto 47/2022”.

Y de que “la parte demandante solicita que se estime la demanda y se confirme la anulación del Decreto recurrido” mientras que “la Administración alega que habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 72.2 de la LJCA”¹⁵. Eso sí, ahí nos enteramos de que “con fecha 30 de mayo de 2024 se ha dictado Decreto por la que se declara la firmeza de la sentencia recaída en el PO 148/2028”. Y, en definitiva, “de conformidad con lo establecido en el artículo 72.2 de la LJCA”, que inserta ahí literalmente, “ha de estimarse el presente recurso contencioso-administrativo”. La verdad es que, vista la actitud resignada de la demandada y habiendo sido ya anulado el Decreto 47/2022, el proceso tal vez tendría que haber terminado con la declaración de pérdida sobrevenida del objeto del recurso. En todo caso, el fallo vuelve a declarar por segunda vez la nulidad del PORN.

Resta añadir que, al igual que la anterior, esta sentencia era susceptible de recurso de casación que, sin embargo, el Gobierno de La Rioja tampoco llegó a interponer. Una vez firme, se ha dictado la

“Resolución 561/2024, de 9 de octubre, de la Secretaría General Técnica de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, dictada en ejecución de lo dispuesto en la Sentencia 70/2024, de 19 de marzo, y la Sentencia 135/2024, de fecha 30 de mayo de 2024, dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en los PO 148/2022 y 184/2022”

¹⁵ Recuérdese que el artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), establece que “la anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada”.

Resolución que viene a

“asegurar el general conocimiento del citado fallo judicial mediante la publicación de la presente resolución en las mismas sedes en las que ha sido objeto de publicación el Decreto objeto de recurso, en concreto, en el Boletín Oficial de La Rioja y en la sede electrónica del Gobierno de La Rioja, Apartado ‘Normativa autonómica’”¹⁶.

Así pues, conforme al artículo 72.2 LJ, cabe entender que la nulidad del PORN del Alto Najerilla no surte “efectos generales” *ex tunc* sino desde el día 11 de octubre de 2024, que es la fecha del BOR en que esta Resolución aparece publicada.

4. Prospectiva

La anulación del PORN del Alto Najerilla genera una situación muy confusa. En términos jurídicos, y aun a la espera de los necesarios estudios más profundos, cabe empezar observando que no afecta a la validez de la Ley de declaración del Parque Natural¹⁷. Tampoco afecta, en principio, a la eficacia de sus

¹⁶ <https://web.larioja.org/normativa?n=dyn-na03249> (recuperado el 11 de octubre de 2024) donde, equívocamente, se da por “derogada”.

¹⁷ Para profundizar en ello puede partirse del precedente que supone, salvando las distancias, la STS de 25 de febrero de 2003, que anuló el Decreto 23/1995, de 28 de marzo de 1995, por el que se aprueba el PORN de Montes de Toledo (Cabañeros-Rocigalgo), estando ya declarado Cabañeros como Parque Natural y como Parque Nacional. La anulación también se basó en razones formales aunque, en rigor, no en la falta de trámite de audiencia sino en que tanto ésta como los demás trámites del procedimiento se practicaron de forma defectuosa. En todo caso, en cuanto a sus consecuencias, conviene retener esta advertencia: “varias precisiones son necesarias inicialmente. Por lo pronto, fijar su alcance. Este no es otro que el del acuerdo impugnado, es decir, la legalidad del Decreto 23/95 de 28 de marzo del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha. Ello significa que la declaración de Parque Natural de Cabañeros, producida con anterioridad, y la de Parque Nacional, hecha con posterioridad, son actos completa y radicalmente distintos del que es objeto de enjuiciamiento. Es evidente la interconexión entre el acto impugnado y el que declaró Parque Natural a Cabañeros y el que, a su vez, y posteriormente, declaró Parque Nacional a Cabañeros, pero pese a esta interconexión es patente que el objeto de este recurso contencioso tiene como límite el acto impugnado, lo que, a su vez, comporta que no podamos examinar en esta vía contenciosa otras cuestiones que las que se derivan del Decreto recurrido. Es claro que este Decreto tiene incidencia, sobre todo, en los actos posteriores, pero es indudable que esos efectos, relativamente frecuentes en la vida administrativa, en la que las conexiones y relaciones entre diversos actos son habituales, no autorizan a traer al estudio de este recurso cuestiones que tienen su sede y lugar adecuado de examen en el proceso de revisión de otros actos o disposiciones administrativas distintas al que aquí es objeto de impugnación”.

previsiones más generales como las relativas a la clasificación urbanística del suelo no urbanizable o a la composición y funcionamiento de la Junta Rectora del Parque. Ahora bien, la eficacia de la Ley sí puede quedar comprometida en la medida en que sus preceptos se remitan al PORN, como sucede, por ejemplo, al delimitar su ámbito territorial (nada menos, artículo 3 de la Ley 15/2022) o al establecer que “*los usos y actividades considerados en el PORN del Alto Najerilla estarán sujetos al régimen de autorizaciones y prohibiciones contemplados en el mismo*” (artículo 5 de la misma Ley). Los problemas así planteados tal vez podrían enfocarse desde el entendimiento de que el PORN, hasta que fue anulado *ex nunc*, ya ha cumplido su función de modo que, una vez declarado válidamente el Parque, resultaría innecesario aprobarlo de nuevo. Sin perjuicio de las adaptaciones legales estrictamente pertinentes, podría bastar entonces la concreción del régimen de usos en el correspondiente PRUG¹⁸.

En todo caso, la pelota está ahora en el tejado del Gobierno de La Rioja, que ya no es el que aprobó aquel Decreto sino el presidido desde mediados de 2023 por Gonzalo Capellán, investido por el partido que entonces estaba en la oposición (*supra* 2.1). Nada más conocerse el primer fallo anulatorio, sus portavoces difundieron mensajes en los que primó el interés partidista frente a la defensa de la actuación de la Administración ambiental riojana. Así, en vez de cuestionar la endeble fundamentación jurídica de la sentencia (*supra* 2.2), la crítica se centró en “*la mala praxis*” del Ejecutivo anterior. Y descartada, al parecer desde el primer momento, la posibilidad de interponer recurso de casación, a través de la prensa se anunciaron medidas para corregirla. Pero no, por cierto, mediante la derogación de la Ley de declaración del Parque por el Parlamento, donde ahora cuenta con mayoría absoluta, sino prometiendo la elaboración de “*un nuevo plan para el Alto Najerilla*” e incluso volver “*a llevar la ley al Parlamento para que ésta vez sí, la apruebe desde el consenso*”¹⁹.

Ahora bien, si la voluntad política públicamente expresada es ésa, y aunque no se ha precisado cuál de esos dos pasos se dará en primer lugar, la secuencia

¹⁸ Parece ser que ésta fue la solución por la que se optó en el caso evocado en la nota anterior. Véase, sin la menor referencia al PORN, el Decreto 69/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Cabañeros.

¹⁹ Recoge la noticia de prensa Lucía Muñoz Benito, “[Derecho y políticas ambientales en La Rioja \(Primer semestre 2024\)](#)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2024, Vol. 15, núm. 1.

de los acontecimientos llevará a tener que elaborar en algún momento ese “*nuevo plan*”. Pero, claro, la instrucción de ese procedimiento tendrá que esmerarse al máximo para cumplir las exigencias que, en cuanto al trámite de audiencia, se derivan de la Sentencia de 19 de marzo de 2024. Y el caso es que éstas tampoco se formulan con la claridad que sería necesaria en aras de la seguridad jurídica. ¿Está imponiendo la Sala una duplicación de trámites de audiencia, uno, conforme a la legislación general del procedimiento y otro conforme a la legislación sectorial ambiental? Desde luego, no parece razonable si ambas se practican del mismo modo. Pero puede cobrar sentido si en la *ratio decidendi* de aquella sentencia subyaciera acaso la convicción, no explicitada, de que, frente a la primera, que obviamente es *on line*, la segunda tendría que ser notificada personalmente no sólo al demandante que ganó aquel pleito sino a todos y cada uno de los interesados potencialmente afectados por el PORN.

De ser así, y mientras la Dirección General de Medio Natural se prepara para la que se le viene encima si quiere sacar adelante el “*nuevo plan*” (acaso otro PORN e, incluso, el PRUG pendiente), habrá quien lamente no haber intentado siquiera apurar las vías procesales disponibles para la revisión de aquella sentencia en defensa de los intereses generales concernidos partiendo de la base de que ningún precepto legal respalda, en los tiempos que corren, la exigencia de notificación personal e individualizada de la apertura del trámite de audiencia en los procedimientos de elaboración de PORNs que, no se olvide, no son actos administrativos sino reglamentos.

En fin, desde el extremo opuesto, habrá urbanitas con escasa o nula vinculación con la vida cotidiana del territorio que acaso celebren este discutible criterio judicial como una victoria de los derechos a la información y a la participación ambiental. A mí, francamente, no me lo parece. Y menos si se tiene en cuenta que durante aquel procedimiento la Administración ambiental riojana no sólo cumplió con los trámites preceptivos de consulta previa, audiencia e información pública, sino que los completó sobre el terreno con modalidades de participación menos formalistas (reuniones con alcaldes y con agentes sociales de la zona,

sesiones abiertas a los vecinos, reuniones informativas “en agosto” en cada uno de los siete pueblos, etc.²⁰).

Si realmente se quiere avanzar por ese camino, lo deseable sería poner al día la anticuada Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LAIPA), cuyas supuestas garantías de participación “temprana, real y efectiva” no se aplican, por extraño que parezca, a estos procedimientos (artículo 17 LAIPA). Y no menos conveniente sería extender en ella o en la legislación autonómica la obligatoriedad de mecanismos de participación más avanzados como la exigencia de aprobar en el acuerdo de iniciación del procedimiento y ejecutar a lo largo del expediente programas de participación que contemplen, entre otras medidas, foros de debate o paneles ciudadanos e, incluso, la posibilidad de convocar consultas populares en supuestos determinados que lo requieran.

3. NULIDAD PARCIAL DEL PLAN DE GESTIÓN DEL LOBO

La última norma ambiental aprobada por el Gobierno de la socialista Concha Andreu fue el Decreto 12/2023, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Gestión del lobo (*Canis lupus*) en La Rioja y su coexistencia con la ganadería extensiva. Su exposición de motivos da paso a un articulado breve que se completa con dos anexos. El Anexo I acoge el “*Plan de gestión*” propiamente dicho. El Anexo II establece el “*Protocolo para la extracción y captura de ejemplares de lobo en La Rioja de forma excepcional y selectiva*”²¹. Aunque no se menciona en la denominación del Decreto y en su articulado es objeto de una mera alusión, este “*Protocolo*” tiene especial interés jurídico. Consta de tres apartados: el primero establece los “*criterios*” para su aplicación, el segundo, el “*procedimiento para la autorización de la extracción*” y, el tercero, el “*procedimiento de ejecución de la extracción*”.

²⁰ Puede verse al respecto el acta de la Sesión Plenaria celebrada por el Parlamento de La Rioja el día 19 de diciembre de 2022 (*supra* nota 5).

²¹ Más detalles sobre su contenido en David San Martín Segura, “[Derecho y políticas ambientales en La Rioja \(segundo semestre 2023\)](#)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2023, Vol. 14, núm. 2.

Los “ *criterios* ” de ese Protocolo se cierran indicando que “la medida de extracción y captura no afectará negativamente al estado de conservación de la especie con el mejor conocimiento posible”. Pero admitían que;

“[E]n caso de no disponer de esa información y teniendo en cuenta el histórico de extracciones se establece un máximo de un 6% de la población media estimada como tasa de extracción anual, independientemente del informe emitido por el Ministerio competente en materia de medio ambiente sobre el efecto de la actuación en el estado de conservación de la especie”

Este párrafo fue objeto de impugnación por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL). En el seno del proceso, la Sala accedió cautelarmente a la suspensión de su eficacia²² y, finalmente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 9 de mayo de 2024 (ponente Matute Lozano) estima el recurso y “ *declara la nulidad del párrafo segundo del criterio 1c) del Protocolo para la extracción del lobo* ”.

En realidad, la demanda era mucho más ambiciosa puesto que formulaba, como pretensión principal, la nulidad del Decreto en su integridad; como pretensión subsidiaria primera, la nulidad de su Anexo II y, “ *con carácter subsidiario a las dos peticiones anteriores* ”, la nulidad del “segundo párrafo del punto 1c del Anexo II”.

Pues bien, en su fundamento de Derecho segundo, la sentencia transcribe preceptos de la normativa aplicable que son, en concreto, el artículo 16 de la Directiva de hábitats; los artículos 54, 56 y 61 LPNB; los artículos 114 y 115 de la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja; y la Disposición Adicional primera de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de

²² En el BOR de 27 de octubre de 2023 se publicó la “Resolución 64/2023, de 25 octubre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, por la que se instan las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el Auto 47/2023, de 28 de junio de 2023, dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en el PO 89/2023, pieza separada de medidas cautelares 13/2023”.

febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas²³.

De esa normativa la Sala deduce, ya en el fundamento de derecho tercero, que *“la protección de lobo es relativa y puede ser excepcionada y ceder ante determinadas circunstancias”*. Partiendo de esa premisa, atendiendo a la *“finalidad”* del Plan de Gestión y al contenido del Protocolo para la extracción, concluye luego que;

“de la lectura del Decreto y su anexo se desprende sin género de dudas que la posición maximalista de la recurrente no puede sostenerse, y que la protección del lobo en la Comunidad Autónoma de La Rioja es compatible con su extracción controlada como medida de gestión poblacional, adoptada tras una evaluación del estado de conservación del lobo que incluye tanto la recogida de datos o ítems como la adopción con carácter previo a la extracción de otras medidas preferentes en su adopción”. Así pues, “se deben rechazar los motivos de impugnación sobre la contradicción del Decreto con la regulación estatal y europea” y aún con la “Estrategia para la conservación y gestión del lobo y su convivencia con las actividades del medio rural”. El Decreto, remacha, “tampoco contraviene el principio de precaución o cautela”.

Ahora bien, *“sentado lo anterior, existe un aspecto del Decreto, contenido en el Protocolo de Extracción del Lobo que esta Sala entiende que carece de cobertura legal y que contraría el sistema de protección del lobo”* y que *“se trata del establecimiento de un cupo máximo anual del 6%”*. Así, *“a juicio de este Tribunal, mantener como previsión normativa ese cupo abstracto, previsto para*

²³ Recuérdese que la STC 99/2022, de 13 de julio, confirmó el carácter básico de esta Orden y, por incompatibilidad sobrevenida con ella, declaró la nulidad de los preceptos de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y de gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León, relativos a la caza del lobo al norte del río Duero. No está demás recordar que este pronunciamiento vino a zanjar, en términos prácticos, el vivo debate doctrinal registrado sobre el grado de protección requerido por el lobo en función del parámetro europeo del “estado de conservación favorable”. En esa misma línea puede verse la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 29 de julio de 2024 (Asunto C-436/22, ASCEL), que resuelve la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el seno del proceso contencioso-administrativo instado por ASCEL contra el Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022, aprobado por Resolución de 9 de octubre de 2019 de la Dirección General del Patrimonio Natural y Política Forestal de la Junta de Castilla y León. Todo ello sin perjuicio del controvertido debate abierto en foros internacionales y europeos sobre la posible revisión del estatuto de protección del lobo.

una situación de ausencia de información, que se antoja, leído el Decreto, como una situación remediable y subsanable, y con independencia del informe del Ministerio respecto al impacto ‘de la actuación’ en el estado de conservación de la especie, resulta contrario a los fines de protección de la especie e incoherente con un plan de actuación que sigue estrictamente lo marcado por la Directiva de Hábitats y la LPNB, comprometiendo el principio de precaución o cautela en materia medioambiental”.

En consecuencia, el fallo “*estima parcialmente*” el recurso y “declara la nulidad del párrafo segundo del criterio 1c) del Protocolo”. Pero, advierte, “debiéndose proceder conforme dispone el artículo 72 LJCA”. Pues bien, el BOR de 22 de julio de 2024 publica la;

“Resolución 404/2024, de 18 de julio, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, en ejecución de lo dispuesto en la Sentencia 114/2024, de 14 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en el PO 89/2023, interpuesto por Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL)”.

4. CAZA

4.1. Convenio con la Federación Riojana de Caza

El caso que se expone a continuación enfrentó a la Federación Riojana de Caza con la Consejería de Sostenibilidad del anterior Gobierno de La Rioja y se ha dirimido mediante la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 7 de febrero de 2024 (ponente Crespo Herce). Los hechos que en ella se enjuician traen causa de la ejecución del convenio de colaboración suscrito en 2019 entre ambas entidades para la realización de actividades encaminadas a la ordenación, coordinación, divulgación y formación de la actividad cinegética y valoración de daños por especies cinegéticas. Al año siguiente se firmó una Adenda por la que se modificaban las cláusulas cuarta y quinta del Convenio. Ya en abril de 2021, *“la Federación Riojana de Caza remite al Director General de Biodiversidad, el Suplemento de Caza en el diario La Rioja, como había realizado*

en otras ocasiones”. Días después, el Director General “emite una Resolución” en los siguientes términos:

“Recibido el suplemento previsto para su inclusión en el Diario La Rioja, con objeto de valorar si puede ser objeto de financiación, se considera que no se ajusta a los criterios recogidos en la adenda al convenio de colaboración en vigor, por lo que no será objeto de financiación con cargo al presupuesto de Convenio y Adenda firmados”.

A la vista de ello, la Federación Riojana de Caza solicita la convocatoria de la Junta de la Comisión Mixta de Seguimiento del Convenio que adopta el siguiente Acuerdo:

“Se procede a la votación sobre si el suplemento podría considerarse incluido en las actividades de divulgación y sensibilización recogidas en el art. 2.7 de la adenda del convenio siendo el resultado de 2 votos en contra y 2 votos a favor, siendo el voto de calidad del Presidente en contra”. En ese mismo Acuerdo consta que algún miembro de la Comisión “solicita que se recoja en el acta el motivo por el que se ha denegado el pago del suplemento” por lo que concluye indicando que “el suplemento no cumple con el art. 2.7 de la adenda”.

Interpuesto el recurso contencioso-administrativo por la Federación, la Sala da a entender que el “objeto de impugnación en el presente proceso” es doble pues abarca tanto “la Comunicación de Negación de la subvención” (sic) como “los acuerdos adoptados en la Comisión Mixta”. La demandada plantea la inadmisibilidad del recurso porque, por una parte, la Resolución del Director General no fue recurrida en tiempo y forma y porque, por otra parte, el acuerdo de la Comisión Mixta es “reproducción o confirmación del acuerdo anterior”, ya firme [artículo 69.e) LJ]. Sin embargo, la Sala declara la admisibilidad del recurso porque, en sustancia, “es el propio Convenio el que otorga a la Comisión Mixta la potestad de dictar resoluciones para dirimir una cuestión” como “la inadmisión de una partida subvencionable”.

En cuanto al fondo, la demandante esgrimía que “nos encontramos ante un acto de censura contrario al derecho a la libertad de expresión, quebrantando, por tanto, el artículo 20 CE”. Por su parte, la demandada replicaba que “habiéndose publicado el referido suplemento en el periódico, no nos encontramos ante una

limitación de la libertad de expresión". Pues bien, la apreciación de la Sala comienza reparando en que *"frente a la iniciativa legislativa gubernamental de la Ley de Caza"*, el controvertido suplemento *"divulga un texto alternativo, propuesto por miembros de la Federación"*. Y valora que *"conocer la propuesta alternativa a la iniciativa legislativa gubernamental es un contenido de claro interés divulgativo a los efectos determinados en el Convenio y su adenda"*. En consecuencia, *"considerando que el contenido no puede ser tildado de ajenidad respecto al ámbito cinegético y habiendo sido éste el motivo alegado por la Administración, para denegar la subvención, bastaría con el análisis del contenido de la adenda y lo hasta ahora analizado, para estimar el recurso"*.

Sin embargo, *"habiéndose alegado por la recurrente, el quebrantamiento de la libertad de expresión, prevista en el Art. 20 de nuestra Constitución, ha de dedicarse un somero análisis a dicha alegación"*. Y el resultado de ese análisis se expresa del siguiente modo:

Se procede a la votación sobre si el suplemento podría considerarse incluido en las actividades de divulgación y sensibilización recogidas en el art. 2.7 de la adenda del convenio siendo el resultado de 2 votos en contra y 2 votos a favor, siendo el voto de calidad del Presidente en contra". En ese mismo Acuerdo consta que algún miembro de la Comisión *"solicita que se recoja en el acta el motivo por el que se ha denegado el pago del suplemento"* por lo que concluye indicando:

*"denegar una subvención que, en los márgenes del convenio firmado, ha de ser concedida, y alegar por la administración para justificar tal denegación, que al dedicarse el suplemento a la justificación de la alternativa propuesta por la Federación Riojana de Caza al texto de Ley elaborado por la Consejería, no es contenido previsto en el Convenio, **podría suponer una limitación a la libertad de expresión**"* (énfasis añadido).

El uso del verbo en modo condicional denota que ese *obiter dicta* nada aporta al sentido del fallo que, por supuesto, estima el recurso. Pero lo más llamativo radica en que en él *"**se declara la nulidad de los acuerdos recurridos, acordando la procedencia de la subvención objeto del presente recurso, con imposición de costas a la administración demandada, con el límite de 1.500 euros**"* (énfasis añadido). Es decir, se declara la nulidad, por una parte, de la

resolución del Director General, que era un acto administrativo firme en vía administrativa. Y se declara también la nulidad del acuerdo de la Comisión Mixta, sin que nadie haya cuestionado que tal acuerdo tenga la naturaleza jurídica de acto administrativo susceptible de impugnación directa ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

4.2. Sanciones

En el periodo aquí considerado se ha registrado un nuevo pronunciamiento sobre sanciones impuestas por la Consejería competente por hechos todavía sometidos a la aplicación de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de caza de La Rioja²⁴. Se trata de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 19 de marzo de 2024 (ponente Matute Lozano). Como en tantas otras ocasiones, la controversia entre las partes gira en torno a *“una cuestión fáctica”*. En concreto, en este caso, la participación en la actividad cinegética sancionada de un número de perros superior al máximo de 30 que permite la Orden STE/36/2020, de 7 de julio, por la que se establecen las normas para la caza mayor en batida, caza en rececho y caza menor, en la Reserva Regional de Caza de La Rioja, Cameros Demanda y en los Cotos Sociales de Caza de la Comunidad Autónoma de La Rioja, durante la temporada 2020-2021.

Pero, contra lo que suele ser habitual²⁵, esta vez el recurso prospera. Y es que, practicada prueba documental y testifical, la Sala llega a la convicción de que *“el guarda no se hallaba en el momento de la suelta del primer ojeo ni en la suelta del segundo ojeo”*, por lo que *“no cabe sino estimar el recurso, al no haber quedado acreditada la realización de la conducta típica”*. Se anula, por tanto, la sanción e, incluso, se *“imponen las costas a la Administración”*.

4.3. Puestos de paloma

²⁴ Téngase en cuenta que esa regulación fue derogada y sustituida por la Ley 8/2022, de 24 de junio, de caza y gestión cinegética de La Rioja, que entró en vigor el 29 de junio de 2023. Sobre sus principales novedades, Lucía Muñoz Benito, [“Derecho y políticas ambientales en La Rioja \(Segundo Semestre 2022\)”](#), *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol.13, núm. 2, 2022.

²⁵ René Javier Santamaría Arinas, [“Jurisprudencia ambiental en La Rioja \(Segundo semestre 2022\)”](#), *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 13, núm. 2, 2022.

La Dirección General de Biodiversidad había dictado resolución aprobando el Plan Técnico de Caza de un Coto de titularidad del municipio riojano de Herramélluri. Al haber quedado en él excluidos los puestos de paloma propuestos, contra dicha resolución interpuso el Ayuntamiento recurso de alzada pretendiendo su inclusión. Este recurso resultó desestimado por el Consejero con la justificación de que *“los puestos de paloma se han excluido de la aprobación del Plan Técnico de caza debido a que no cumplen con las condiciones reguladas en el artículo 70 del Reglamento de Caza aprobado por Decreto 17/2004, de 27 de febrero”*. Y, en fin, frente a esta resolución se interpone recurso contencioso-administrativo que resulta desestimado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 25 de junio de 2024 (ponente Escanilla Pallás).

La recurrente argumentaba que *“el recurso de alzada se tenía que haber pronunciado sobre las alegaciones que se realizaron”*. Para la Sala, en cambio, tanto *“la resolución del recurso de alzada”* como *“la aplicación que realiza la Administración del artículo 118.1 LPAC”* fueron ajustadas a derecho y no producen ningún tipo de indefensión. Aducía, además, falta de motivación en las resoluciones impugnadas. Pero esto tampoco prospera porque *“en el expediente”* constan informes con los que *“la parte conoce los motivos y razones de la Administración ha utilizado para justificar su decisión administrativa y por tanto no le causa ningún tipo de indefensión para poder interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo”*.

Más allá de estas cuestiones formales, la demanda argüía que;

“los pasos tradicionales de palomas son una excepción a los requisitos que con carácter general se establecen en el reglamento de caza”. Pero, frente a ello, la Sala replica que *“la Orden de 28 de junio de 1988 por la que se fijan los periodos hábiles en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja y las vedas especiales que se establecen o prorrogan, y se hace pública la relación de pasos tradicionales de palomas migratorias no puede prevalecer sobre el Decreto 17/2004 por el principio de jerarquía normativa”*

y, *“en segundo lugar, no puede prevalecer la doctrina de los actos propios cuando tal doctrina es contraria al principio de legalidad”*. Pero más valor

jurisprudencial tiene, en fin, la contestación que recibe la segunda y última alegación de fondo que se planteaba en relación con un extracto del artículo 70.b) del Reglamento que, al regular las “variantes de caza menor en puestos fijos”, establece lo siguiente: “La autorización concedida para la instalación de puestos fijos de caza de palomas en período migratorio en un terreno cinegético, así como cualquier modificación de los ya establecidos tendrá en cualquier caso carácter de provisional y no se hará definitiva hasta transcurridos cinco años de su concesión, período durante el cual podrá ser revocada en caso de no cumplir alguno de los requisitos expresados en el presente artículo”.

Para la demandante, que venía contando con sucesivos Planes Técnicos de Caza con autorización para puestos de paloma desde hace años, esto significaría que;

“el plazo de cinco años para entender provisional una autorización para instalación de puestos de paloma migratoria fijos ha transcurrido con creces desde el año 2007 en que se da la primera autorización, y aquella devino definitiva ya a partir de 2012, sin que ahora pueda siquiera discutirse si reúnen tales puestos los requisitos legales, puesto que así se ha considerado por la Administración durante más de diez años, sin que exista el mínimo cambio de circunstancias fácticas que entonces concurrirían y ahora en la actualidad se dan de manera idéntica, sin cambio alguno”.

Sin embargo, para la Sala, “el citado artículo” debe interpretarse en el sentido de que;

“establece que la autorización tiene un carácter provisional y que puede ser revocada la autorización, pero no significa que la autorización pueda extender su eficacia más allá del periodo máximo de vigencia de un Plan Técnico de Caza que es de cinco años”

5. INTERVENCIÓN AMBIENTAL

5.1. Clausura cautelar de establecimiento de gestión de residuos sin evaluación de impacto ambiental

“Al carecer la mercantil de la preceptiva evaluación de impacto ambiental y de autorización” para “una actividad sometida a control medioambiental” -que no se especifica pero que parece ser de gestión de residuos-, la Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos del Gobierno de La Rioja inició expediente sancionador mediante Resolución que, entre otras cosas, decretó “la medida provisional de clausura temporal total del establecimiento”. Contra este concreto pronunciamiento de aquél acuerdo de iniciación del procedimiento se interpuso por la interesada recurso contencioso-administrativo que ha sido desestimado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 9 de enero de 2024 (ponente Matute Lozano).

En el seno del proceso, la demandante puso de manifiesto la existencia de diligencias previas *“tramitadas en el Juzgado de Instrucción nº 3 de Logroño”* por los mismos hechos e instó *“la suspensión del presente recurso por prejudicialidad”* penal que, sin embargo *“fue rechazada mediante Auto de esta Sala de fecha 15 de junio de 2022”*. Aun así, su defensa se basa en que la medida provisional de clausura supone *“vulneración del principio non bis in idem”*.

Para la Sala, en cambio, *“la medida provisional acordada tiene amparo en lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC)”*, aplicable en el momento de los hechos, *“y su adopción es coherente con el hecho supuestamente infractor que se imputa a la mercantil, conforme al artículo 55.3 de la Ley 21/2013”*, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA). De esto último se deduce que la presunta infracción habría sido calificada como grave. La Sentencia transcribe literalmente a continuación los artículos 53 y 7 LRSC. El primero de ellos contemplaba, ciertamente, la *“clausura temporal, parcial o total del establecimiento”* entre las *“medidas de carácter provisional”* que regulaba [artículo 53.1.c) LRSC]. El otro recoge el principio de gestión ambientalmente adecuada de los residuos o *“principio de seguridad”*, conforme al cual, como es sabido, *“las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente”*.

Pues bien, *“estos parámetros sin embargo, no son en absoluto discutidos o puestos en cuestión en la demanda, que se limita a esgrimir la vulneración del*

principio non bis in idem. Alegación que, razona la Sala, *“parece idónea para combatir una resolución sancionadora de fondo, pero no una resolución de inicio de un expediente sancionador, que contiene una medida provisional. Esta ha de ser discutida en términos de idoneidad, proporcionalidad o necesidad, y la actora no lo ha hecho”*. Se notará que, tratándose de un acto administrativo de trámite, podría haberse cuestionado que fuera susceptible de impugnación autónoma conforme al artículo 112.1 LPAC. Pero, *“en todo caso”*, concluye la Sala, *“la constatación de la ausencia de autorizaciones” y “las fotografías de inicio del expediente administrativo sancionador junto con el informe de los agentes del SEPRONA, nos permite concluir que la clausura del establecimiento resulta necesaria, proporcionada e idónea para la finalidad pretendida de salvaguarda de bienes jurídicos, como la salud humana y el medio ambiente”*. Por consiguiente, el fallo es desestimatorio, con imposición de costas.

5.2. Policía de actividades clasificadas: conexión entre licencia ambiental municipal y licencia de obras

Otra mercantil había obtenido del Ayuntamiento de Rincón de Soto licencia de obras para vallar y pavimentar unos 800 metros cuadrados destinados al almacenamiento de cajones de fruta. Los propietarios de la parcela colindante presentaron *“varios escritos”* ante el Ayuntamiento alegando, entre otras cosas, que esa actividad *“hubiera requerido previa licencia ambiental”*. Requerida por el Ayuntamiento, la mercantil replicó que *“tenía licencia de actividad”* desde 1985 *“para establecimiento, apertura y funcionamiento de la industria o actividad destinada a cámara frigorífica en almacén de productos hortofrutícolas”* sito en otra ubicación. Tras muchos avatares administrativos de los que aquí se puede prescindir, el Alcalde dictó resolución dos años después con el siguiente tenor literal:

“Primero.- La licencia de obras fue concedida de forma ajustada a la legalidad, con informe favorable de los Servicios Técnicos Municipales. El Acto administrativo de concesión de licencia no es nulo, por lo que no procederá la revisión de oficio.

Segundo.- La vigencia de la “Directriz” invocada por ustedes es posterior a la ejecución de la instalación, por lo que no es de aplicación al caso que nos ocupa.

Tercero.- Desde el punto de vista ambiental, habiendo sido reconocido por la misma empresa que el almacenamiento corresponde a la actividad industrial que viene desarrollando, el Ayuntamiento de Rincón de Soto va a estudiar si la actividad desarrollada en estos momentos supone una modificación sustancial de la actividad inicialmente autorizada. En este caso se tramitará el oportuno expediente para, si procede, legalizarla.

Cuarto.- De acuerdo con el principio de conservación de lo construido, no procede la apertura de expediente de protección de la legalidad urbanística por las obras ejecutadas hasta se resuelva sobre la posibilidad o no de legalizar el uso al que se están destinando”.

Contra esta extraña resolución interpusieron los propietarios colindantes recurso contencioso-administrativo que fue desestimado por el Juzgado nº 2 de Logroño. Y contra esta sentencia interpusieron recurso de apelación que, igualmente, resulta desestimado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 18 de diciembre de 2023 (ponente Crespo Herce).

Parece ser que, ya en la sentencia apelada, se había partido del planteamiento según el cual, en el punto primero de la resolución impugnada, *“pese a los términos empleados, el Ayuntamiento, en realidad, ha inadmitido a trámite la petición de revisión de oficio por entender que no concurre causa de nulidad”*. Desde esa perspectiva, la Sala expone las posiciones de las partes, acoge algunos de los tópicos sobre la institución de la revisión de oficio e insiste en que *“el objeto del recurso” radica “en determinar si está justificada legalmente la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio”*. Para abordar esta cuestión, transcribe en su integridad el artículo 106 LPAC que, como es sabido, en su apartado tercero permite que las Administraciones públicas acuerden *“motivadamente”* la inadmisión a trámite de las acciones de nulidad en supuestos tasados que son los tres siguientes: *“no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1”, “carezcan manifiestamente de fundamento”* y *“se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales”* (artículo 106.3 LPAC).

Pues bien, la Sala observa que la solicitud de revisión de oficio se basaba en la causa de nulidad del artículo 47.1.f) LPAC, según el cual son nulos los actos administrativos *“expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los*

que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. Pero, a falta de expresa motivación al respecto, parece que justifica la inadmisión al amparo del segundo supuesto. Cabe objetar que, para poder ser causa de inadmisión, la carencia de fundamento de la solicitud tiene que ser necesariamente “*manifiesta*”. Según el Diccionario, manifiesto es sinónimo de evidente; algo tan claro que resulta indudable o innegable; que salta a los ojos por ser notorio, obvio u ostensible. De no ser así, conforme a sus propios postulados, el “*pronunciamiento*” de la Sala “no podría ser otro que declarar la obligación de la Administración de admitir y tramitar la revisión solicitada y resolver en consecuencia”. Sin embargo, entra al fondo. Examina la validez de la licencia de obras en términos estrictamente urbanísticos a la luz de la LOTUR y del PGM. Y concluye que “no encontrándose suficientemente amparada la petición de revisión de oficio de la licencia concedida, esta Sala muestra su conformidad con la decisión adoptada por la Juzgadora de instancia”. Y así, “*dados los términos del suplico de la demanda solicitando la nulidad del Acuerdo recurrido ... procede la desestimación del recurso interpuesto*”, pero, “*sin embargo, dados los términos de dicha resolución ha de instarse al Ayuntamiento al cumplimiento efectivo de lo acordado en el punto tercero de la Resolución*”. Es decir, recordemos, “*estudiar si la actividad desarrollada en estos momentos supone una modificación sustancial de la actividad*”. Y, lejos de lo que es propio de la función revisora de esta Jurisdicción, la Sentencia cree que “*es necesario instar a la corporación municipal a que efectúe dicho examen, debiendo estar al resultado del expediente de legalización de la actividad desarrollada, tramitándose, en su caso, el oportuno expediente para legalizarla, si procede*”.

Mandato judicial prospectivo este que no se lleva al fallo pero que denota que, al separar tajantemente “*entre lo que son las obras*” y “*la actividad a la que se han destinado*”, algo no encaja. En realidad, la acción de nulidad no se basaba sólo ni principalmente en razones urbanísticas. La propia Sala había dejado constancia de que “*los apelantes solicitan la revisión de oficio de la licencia de obras concedida al considerar que el objeto de las obras es la realización de un almacenamiento industrial que carece de licencia ambiental*”. Más precisamente, por lo que aquí importa, manifestaban que “*hubiera necesitado licencia ambiental*”.

previa o simultáneamente a la concesión de la licencia de obras, conforme al artículo 10.2 y 20 de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de la CAR (LPMAR). Así pues, *“el recurrente considera que la licencia de obra es nula porque hubiera requerido una nueva licencia ambiental o modificación de la existente”* conforme, también, al artículo 31 del Decreto 29/2018 (RLPMAR).

Llegados a este punto, conviene recordar, aunque la Sentencia no lo haga, que el artículo 10.2 LPMAR impone que *“la licencia ambiental se tramitará conjuntamente con la licencia de obras, en caso de que esta última sea necesaria”*. Por su parte, el artículo 20 LPMAR establece que *“se someterán al régimen de intervención ambiental municipal todas las actividades o instalaciones a que se refiere el artículo 9.2.c), tanto para ser implantadas como para cualquier modificación sustancial que pudiera introducirse en las mismas una vez autorizadas”*. Y, en fin, el artículo 31 RLPMAR precisa las circunstancias que han de concurrir para que una modificación se repute sustancial²⁶. Por su parte, el apelado se oponía al recurso porque *“considera innecesario recabar previa o simultánea licencia ambiental con la licencia de obras”* ya que, en síntesis, *“es inaplicable el art. 10 LPMAR”* y, *“en atención a las características de la licencia de obra, no es necesaria Licencia Ambiental conforme al art. 20”* LPMAR.

Pero el caso es que la Sala no se pronuncia sobre este debate. Y el resultado es que consiente el hecho consumado que supone la realización de obras para una actividad de cuya legalidad ambiental se duda.

En contraste, para conocer cómo integra el Ayuntamiento de Logroño los trámites urbanísticos y ambientales en un único procedimiento conforme a la LPMAR, puede verse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 7 de febrero de 2024 (ponente Crespo Herce), que *“procede a analizar con detenimiento los informes aportados por la Corporación municipal, que sustentan la carga de probar la legalidad de las licencias concedidas”* y desestima el recurso de apelación interpuesto por una comunidad de propietarios contra sentencia del Juzgado que había confirmado la validez de una *“licencia conjunta*

²⁶ Téngase en cuenta que este es uno de los muchos preceptos afectados por la reforma operada en el RLPMAR por el reciente Decreto 26/2024, de 3 de septiembre.

ambiental y de obras” para actividad de elaboración y venta directa de platos preparados.