

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA RIOJA

(SEGUNDO SEMESTRE 2025)

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de La Rioja

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II NULIDAD PARCIAL DE LA DIRECTRIZ DE PROTECCIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE DE LA RIOJA. 1. Antecedentes. 2. La estructura de la sentencia principal. 3. Validez de la delimitación como “Espacio Agrario de Interés” del “Área Agraria del Iregua”. 4. Validez del régimen de los “usos autorizables” y de los “usos autorizables condicionados”. 5. Validez del régimen de “fuera de ordenación”. 6. Nulidad de la prohibición de instalaciones industriales de producción de energía. 7. Valoración crítica. 8. Las consecuencias prácticas del fallo. III. PREVENCIÓN AMBIENTAL. 1. Cese de actividad ganadera por carecer de licencia de actividad. 2. Cambio de titularidad de disco bar. 3. Revocación de autorización de ampliación de horario de bar especial. 4. Vulneración de derechos fundamentales por contaminación acústica ocasionada por el reloj del campanario de la iglesia de Matute. IV. SANCIONES. 1. En materia de minas. 2. En materia de aguas. 3. En materia de caza.

I. INTRODUCCIÓN

En el transcurso del año que discurre entre los meses de septiembre de 2024 y de 2025, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja ha dictado una docena de sentencias de interés ambiental. Su comentario se va a centrar en los pronunciamientos que revisten mayor relevancia y que son los que suscitan diversas cuestiones relativas a la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja. A resultas de uno de ellos, y seis años después de su entrada en vigor, el principal instrumento de ordenación del territorio riojano ha sufrido la declaración de nulidad de los preceptos de su Normativa que establecían la prohibición de instalaciones de producción de energía en la mayor parte de sus “espacios de ordenación” (*infra* II). Se abordará luego otro bloque de sentencias con especial atención a las que siguen aplicando el derogado Reglamento estatal de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961 sin la menor referencia a la normativa autonómica que desde el año 2002 rige en La Rioja en materia de prevención

ambiental (*infra* III). Por último, y ya de forma más breve, se dejará constancia de otras resoluciones judiciales que enjuician sanciones impuestas en aplicación de la legislación de minas, de aguas y, cómo no, de caza (*infra* IV).

II. NULIDAD PARCIAL DE LA DIRECTRIZ DE PROTECCIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE DE LA RIOJA

1. Antecedentes

Como es sabido, la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (LOTUR), establece cuatro instrumentos de ordenación del territorio que son la Estrategia Territorial de La Rioja (ETR), las Directrices de Actuación Territorial (DAT), las Zonas de Interés Regional (ZIR) y los Proyectos de Incidencia Supramunicipal (PIS). En la práctica, sólo estas dos últimas figuras venían siendo objeto de aplicación, aunque, eso sí, sin atenerse a los criterios previos que deberían haber establecido las otras dos. De hecho, rebasado ampliamente el plazo de dos años que la Disposición Adicional Primera LOTUR otorgó al Gobierno para remitir al Parlamento el Proyecto de ETR, este mandato sigue todavía en la actualidad pendiente de cumplimiento. Por otra parte, y para sustituir al Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN) de 1987, dentro de las DAT se contempló expresamente una “Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable” que, de conformidad con la Disposición Transitoria Cuarta 2 LOTUR, debía “aprobarse dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de esta Ley”. Sin embargo, para poder dar por cumplido este otro mandato hubo que esperar hasta el Decreto 18/2019, de 17 de mayo, por el que se aprueba la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja (DPSNUR)¹. Esta norma fue en su día objeto de dos impugnaciones de distinto alcance que no prosperaron. En concreto:

- La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 7 de septiembre de 2020 desestimó el recurso interpuesto por una operadora eléctrica contra el

¹ Sobre su estructura y contenido, Santamaría Arinas, René Javier (2020): “La Rioja: territorio, sector agrario y cambio político”, en Lozano Cutanda, Blanca y otros (coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2020*, Soria, CIEDA-CIEMAT, pp. 1159-1181. <[https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7681082#:~:text=Texto%20completo%20\(pdf\)](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7681082#:~:text=Texto%20completo%20(pdf)>)> ([Última consulta, 21 de noviembre de 2025]).

artículo 61.3 de la Normativa de la DPSNUR y confirmó la validez de la obligación de soterramiento de infraestructuras de transporte y distribución de energía que impone cuando discurren por “espacios agrarios de interés”².

- Dos años después, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 27 de septiembre de 2022 desestimó el recurso interpuesto contra la DPSNUR por una empresa del sector industrial de la madera que planteaba diversos motivos de impugnación que, en general, cuestionaban su conformidad con la LOTUR e instaba la anulación del Decreto 18/2019 en su integridad. Pero la Sala volvió a confirmar su validez por entender, en sustancia, que la DPSNUR “no vulnera la autonomía municipal”, ni el principio de jerarquía normativa, ni tampoco la regulación de la evaluación ambiental estratégica pese a haber sido sometida al procedimiento de EAE simplificada³.

Con todo, durante el período que ahora se comenta se ha tenido conocimiento de que estaban pendientes al menos otros dos recursos contra la DPSNUR que han tardado en resolverse seis años:

- Se trata, por una parte, del recurso interpuesto por cinco personas físicas que “actúan en defensa de un interés puramente particular⁴” y que resuelve la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 25 de junio de 2025 (ponente Matute Lozano)**.

- Y se trata, por otra parte, del recurso interpuesto por otra persona física, “propietaria de una finca en el término municipal de Albelda de Iregua, calificada como suelo rústico, con una superficie construida” que “data del año 2015, sin que exista autorización para tal edificación”⁵ y que resuelve la **Sentencia del**

² Santamaría Arinas, René Javier (2021): “Jurisprudencia ambiental en La Rioja (Primer semestre 2021)”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 12, núm. 1. <<https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3065/3103>> ([Última consulta, 21 de noviembre de 2025]).

³ Santamaría Arinas, René Javier (2023): “Jurisprudencia ambiental en La Rioja (Segundo semestre 2023)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 14, núm. 2. <<https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3692>> ([Última consulta, 21 de noviembre de 2025]).

⁴ El inciso entrecomillado se encuentra en la página 13 del texto de la sentencia que difunde el CENDOJ.

⁵ El inciso entrecomillado se encuentra en la página 10 del texto de la sentencia que difunde el CENDOJ.

Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de junio de 2025 (ponente Crespo Arce).

Parte de los motivos de impugnación se superponen en ambos casos y resultan desestimados. Sin embargo, la primera de ellas (que aquí denominaremos la sentencia principal) estima parcialmente el recurso en lo que respecta a siete preceptos de la Normativa de la DPSNUR. Más precisamente, “se anulan los artículos 28 a 35 de la Directriz en la parte que declaran como uso y actividad prohibida la de ‘instalaciones o construcciones industriales de producción de energía’ en los Espacios de Ordenación”. Aunque, sin duda, esto es lo más relevante, dejaremos su comentario para el final por respetar el orden que sigue la argumentación de la Sala.

2. La estructura de la sentencia principal

La Sentencia de 25 de junio de 2025 cuenta con unos breves “antecedentes de hecho” que, en realidad, y como es habitual, se limitan a indicar muy sumariamente los trámites procesales practicados. A ello siguen ocho “fundamentos de derecho”. El primero, bajo el rótulo de “objeto del recurso”, recoge las pretensiones consignadas en “el Suplico de la demanda” que se acaban agrupando en dos bloques distinguiendo entre, de un lado, la impugnación de la delimitación de una determinada “área de ordenación” y, de otro, la impugnación de un considerable número de preceptos de la Normativa de la DPSNUR. El fundamento de derecho segundo sintetiza, conforme a este planteamiento, los “motivos de impugnación”. Así, todas las determinaciones relativas a la delimitación, dentro de los “espacios agrarios de interés”, del “Área Agraria del Iregua (EA7)” serían nulas de pleno derecho por contravenir la LOTUR o, subsidiariamente, por carecer de motivación. Por su parte, los preceptos de la Normativa que configuran el régimen del “uso autorizable condicionado” y el régimen de “fuera de ordenación” vulnerarían la LOTUR. Y, en fin, la prohibición de “instalaciones o construcciones industriales de producción de energía” en “todos los espacios de ordenación delimitados por la Directriz, salvo en las Sierras de interés Singular”, carecería “de justificación”, y sería “contradictoria con el objetivo de la Directriz”.

El fundamento de Derecho tercero, denominado “marco normativo”, extracta seis preceptos de la LOTUR. Dos de ellos se ubican entre las “disposiciones generales” relativas a las DAT y versan sobre su “concepto y ámbito” (artículo 22 LOTUR) y sobre su “contenido y documentación” (artículo 23 LOTUR). Otros dos van ya específicamente dirigidos a la “directriz de protección del suelo no urbanizable de La Rioja” y se refieren a su “objeto y naturaleza” (artículo 26 LOTUR) y a sus “efectos” (artículo 28). Los dos restantes, en fin, se ubican en el Título II de la LOTUR, relativo a la “clasificación y régimen del suelo” y van dirigidos al “Plan General Municipal” que “clasificará, en todo caso, como suelo no urbanizable de categoría especial”, los terrenos que indica el artículo 45 LOTUR y que “podrá clasificar como suelo no urbanizable genérico” los terrenos que indica el artículo 46 LOTUR.

El fundamento de Derecho cuarto se presenta como “jurisprudencia relevante para la resolución del recurso” y se divide en tres apartados que se identifican como sigue: “1. La potestad de planeamiento es una potestad discrecional” (con transcripción parcial de la STS de 18 de julio de 2024); “2. La motivación de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento. El *‘ius variandi’*” [con transcripción más amplia de párrafos de las SSTs de 2 de abril de 2002 (sic) y de 19 de enero de 2016] y “3. “El principio ambiental de no regresión” (con transcripción aún más extensa de la STS de 30 de junio de 2023 que, a su vez, se hace eco de las SSTC 233/2015 y 132/2017).

Hasta aquí, pues, la redacción no ha hecho más que reproducir literalmente textos ajenos que consumen casi la mitad de las 18 páginas de la sentencia. Con independencia del mayor o menor acierto en la selección de la jurisprudencia que se invoca, cabe cuestionar que su mera transcripción resulte estrictamente necesaria a efectos argumentales. Pero es que puede resultar además equívoca, cuando no impertinente, porque, aparte de sus reenvíos en ausencia de contexto, sus consideraciones van siempre referidas exclusivamente a la potestad de planeamiento urbanístico. Y el caso es que los límites de ésta no son, sin más, automáticamente extrapolables a la potestad de ordenación del territorio que es la ejercida en el caso que se enjuicia. Desde luego, ambas han de ser motivadas, pero la potestad de ordenación del territorio presupone rasgos peculiares en los que la Sala no parece reparar y que tendría que haber buscado en otros

pronunciamientos. Alguna observación adicional merecen los fragmentos relativos al principio de no regresión que, ciertamente, resultan ilustrativos sobre su origen, evolución y alcance, sobre su vinculación con el principio de ordenación sostenible del suelo [artículo 3 y concordantes del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU)] y sobre su configuración legal (artículo 2 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética) pero que, al final, acaba jugando un papel marginal en el razonamiento de la Sala.

Llegados ya al núcleo de la sentencia, su fundamento de Derecho quinto examina los reproches dirigidos contra la delimitación del Área de ordenación EA7 (páginas 10-13), su fundamento de Derecho sexto se ocupa de la “impugnación de la Normativa de la Directriz por vulneración de la LOTUR” (páginas 13-17) y su fundamento de Derecho séptimo aborda la “impugnación de los artículos 28 a 35 de la Directriz en cuanto declaran como uso y actividad prohibida la de instalaciones o construcciones industriales de producción de energía” (páginas 17-18). Finalmente, su fundamento de Derecho octavo se pronuncia sobre las costas, que no impone (página 18), y da paso al fallo que, como ya se ha adelantado es de estimación parcial (páginas 18-19).

3. Validez de la delimitación como “Espacio Agrario de Interés” del “Área Agraria del Iregua”

La parte demandante pretendía que se anularan todas las determinaciones escritas y gráficas de la Directriz referentes al área de ordenación EA-7 denominada “Área Agraria del Iregua”. Aducía para ello un motivo preferente y otro subsidiario. El motivo de mayor alcance se sustentaba en la remisión que el artículo 23.2.c) LOTUR opera al artículo 45 LOTUR para identificar los terrenos que han de clasificarse como suelo no urbanizable de protección especial en función de una serie de “valores” que, en el momento en el que se aprobó la DPSNUR, no mencionaban el “valor agrario”. Y de ello deducía, “*a sensu contrario*, que, si el valor en el que se fundamenta la protección de un suelo no

se encuentra recogido en dicho precepto, entonces no puede clasificarse como suelo no urbanizable de protección especial”.

Sin embargo, la Sala no comparte “el criterio de la parte recurrente” porque, aunque coincide “en que es una determinación reglada”, observa que “la relación de valores citados en el artículo 45.1.a) LOTUR no es cerrada”. Esta tesis “se ve sustentada”, dice, “por el artículo 21.2 del TRLSRU y por la STC 164/2001”. En realidad, la invocación de esta sentencia ha de acogerse con muchas reservas⁶. En todo caso, un año después de aprobarse la LOTUR, el “valor agrario” sí figuraba expresamente a esos efectos en la legislación básica estatal⁷, para acabar recogéndose en la redacción del vigente artículo 21.2.a) TRLSRU, que era el precepto aplicable en el momento de aprobación de la DPSNUR. Y ello con independencia de que no se incorporó de forma expresa en el artículo 45 LOTUR hasta la tardía modificación operada por la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2021.

Con carácter subsidiario, los demandantes alegaban que la delimitación del Área EA-7 carecía de motivación. No ignoraban que el PEPMAN ya protegía desde hace 30 años este espacio bajo la catalogación de “Huertas Tradicionales del Iregua (HT7)”. Ni tampoco que aquella era una “protección cautelar” condicionada a la aprobación de un “plan especial” que nunca llegó a aprobarse. Pero aportaban informe agronómico que “justificaría la ausencia de valores agrícolas” e informe pericial que describía su evolución fáctica para poner de manifiesto “un hecho evidente: la alta urbanización de la zona, que la despoja de valores dignos de protección especial”.

En este mismo argumento se basaba el otro recurso al que se ha hecho referencia. En efecto, “reconocida la densa urbanización existente no puede ser tratado como un espacio de alto valor agrícola. Gran parte de esta área ha perdido los valores originales objeto de su protección inicial y no cumple con la función de huerta tradicional”. Y parecía conformarse con que las

⁶ Recuérdese que enjuició la redacción del controvertido artículo 9.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, cuya constitucionalidad mantuvo bien que sometida a “interpretación conforme”.

⁷ Artículo 12.2.a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, de donde pasaría al artículo 12.2.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

determinaciones relativas al Área EA-7 “se ajusten a la realidad y sólo sean objeto de protección los suelos que a día de hoy verdaderamente presenten valores agrícolas o paisajísticos merecedores de preservación, amparados en los estudios y análisis que se realicen al efecto”. Pero la Sentencia de la Sala de 26 de junio de 2025 no repara en este matiz y opta por remitirse en bloque a la sentencia principal que, en realidad, reproduce literalmente.

Pues bien, la sentencia principal abre su razonamiento anunciando que “tampoco podemos compartir la tesis de los recurrentes”. A continuación, plasma largos extractos de la Memoria de la DPSNUR que, “a juicio de este Tribunal, justifican y explican la delimitación del EA7”. Puestos a ello, no habría estado de más recordar que el apartado 1.5 de la Memoria explica que “los espacios que el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja recogía dentro de la categoría ‘*Huertas Tradicionales*’” (que se suprime) pasaron a englobarse en el “nuevo espacio de ordenación, denominado ‘*espacios agrarios de interés*’” (énfasis en el original). En realidad, aquella HT7 del PEPMAN presentaba singularidades que se omiten en la transcripción que hace la sentencia del apartado 1.6 de la Memoria de la DPSNUR⁸. En todo caso, este repaso de la Memoria termina reiterando la descripción que la “memoria justificativa de las áreas de ordenación” hace de la EA7, y que es la siguiente:

“Área Agraria del Iregua (EA-07) Gran espacio aluvial sobre suelos de alto valor agrícola dominado por regadíos intensivos y extensivos, existiendo algunas choperas de repoblación bordeando el río Iregua. Se trata de una zona altamente urbanizada constituyendo el principal asentamiento de segunda residencia de La Rioja. Se sitúan en la amplia llanura aluvial depositada por el río Iregua, que comienza en Islallana y finaliza junto a Logroño. Los suelos desarrollados sobre estos terrenos, debido a la riqueza de elementos finos, son de una alta productividad agrícola, denominándose suelos de vega. Tiene una superficie aproximada de 2.180 hectáreas y el Área de Ordenación afecta a los términos municipales de Albelda de Iregua, Alberite, Lardero, Logroño, Nalda y Villamediana de Iregua”.

⁸ Empezando por su sometimiento a una “protección cautelar” que ya entonces “se basaba”, precisamente, “en que en estos espacios se había detectado su invasión por edificaciones dispersas incontroladas”.

“Por ello”, concluye la Sala, “la justificación del EA7 es clara: su delimitación se sustenta en valores agrícolas, pero también en valores sociales, culturales, paisajísticos”. Y agrega:

“Teniendo en cuenta el principio de no regresión, dado que se mantiene la protección del PEPMAN en la concreta zona EA 7 cuya delimitación se impugna, no parece que sea necesaria mayor motivación que la recogida en la Memoria, que explica, a juicio de esta Sala, los valores que pretende preservar. Cosa distinta sería que la DISNUR hubiera minorado o degradado la protección de la zona, pues entonces, el planificador de la ordenación del territorio hubiera tenido que fundamentar exhaustivamente y con base en la salvaguarda de intereses generales muy cualificados, esa disminución de la protección. Ello sucedería, si el Suelo No Urbanizable Especial se degradase a Suelo No urbanizable genérico, que es precisamente lo que pretenden los recurrentes”.

Ciertamente, el principio de no regresión resulta aquí inoperante. Pero la cuestión planteada por los recurrentes radicaba en esclarecer si esas menciones de la Memoria bastaban o no para motivar el mantenimiento, con ligeras variantes, de la HT7 del PEPMAN como EA7 de la DPSNUR. No se olvide que en su descripción se reconoce que “se trata de una zona altamente urbanizada constituyendo el principal asentamiento de segunda residencia de La Rioja”. De ahí tal vez que la Sala crea oportuno añadir que “la alta urbanización” de la zona “no es suficiente para cuestionar la opción legislativa del planificador territorial”. Más precisamente:

“La alta urbanización de la zona es consecuencia de haber omitido o haber prescindido- por diversos agentes-, de la protección y de las normas urbanísticas que sobre este espacio ya establecía el PEPMAN, y ahora la DISNUR. Los planeamientos municipales se hallaban y se hallan vinculados por la clasificación como SNUE del EA 7 (antes H-7) establecida en el PEPMAN y la Directriz. Esa alta urbanización y la existencia de redes de suministro y /o evacuación, efectuadas al margen en muchas ocasiones de la normativa aplicable, es una cuestión externa a la realidad que se pretende proteger y salvaguardar y cuya solución queda también al margen del objetivo de la Directriz: protección del área y de los valores que presenta aún en la actualidad. Un objetivo de protección que no puede ser eliminado

por la constatación de situaciones consolidadas que, en muchas ocasiones, se sitúan al margen de la legalidad”.

Francamente, por más que conduzca a un resultado loable, este argumento no acaba de resultar jurídicamente convincente. Habría sido preferible que, ya al abordar la pretensión principal, la Sala hubiera reparado en que la DPSNUR no está procediendo a la clasificación urbanística del suelo; lo que está haciendo en realidad es encuadrar terrenos que, al parecer, siguen teniendo la consideración de suelo no urbanizable en uno de los espacios de ordenación que contempla. Lo cual, técnicamente, es muy distinto.

4. Validez del régimen de los “usos autorizables” y de los “usos autorizables condicionados”

El recurso que resuelve la sentencia principal postulaba, por otra parte, que “se anulen los artículos 15, 18.2, 28.2, 29.2, 30.2, 31.2, 32.2, 33.2, 34.2 y 36.2 de la Normativa de la Directriz, así como los artículos incluidos en el Capítulo III del Título III a los que se remite el citado artículo 18.2”, por presunta vulneración del artículo 48 LOTUR. En virtud de este último precepto, “a los efectos de lo previsto en la presente Ley las actividades y usos en el suelo no urbanizable se clasifican en prohibidos, permitidos y autorizables”.

La Sala aborda esta impugnación en el apartado I del fundamento de Derecho sexto que, cómo no, transcribe literalmente todos esos preceptos que, resumiendo, “se refieren al régimen de los denominados en la Directriz ‘usos autorizables condicionados’”. La Sentencia de 27 de septiembre de 2022 ya había confirmado que la incorporación de los “usos autorizables condicionados” por el artículo 15 DPSNUR es conforme a Derecho porque “no nos encontramos ante una nueva categoría sino ante una especificación de los autorizables”. Sin reparar en ello, la Sentencia de 25 de junio de 2025 rechaza igualmente el motivo porque “no encontramos que la Directriz introduzca una nueva categoría por vía reglamentaria, sino una modalización de la ya existente en la LOTUR: la categoría de actividades y usos autorizables”.

El recurso que resuelve la sentencia principal pretendía además que “se anule el artículo 18.1 de la Normativa de la Directriz” (que define los “usos autorizables”), por supuesta infracción del artículo 51.2 LOTUR (que enumera los usos sometidos a autorización). Conforme a este precepto, “los Ayuntamientos que cuenten con Plan General Municipal podrán autorizar directamente, mediante la licencia de obras” uno de esos usos (las “actividades relacionadas o vinculadas a la utilización racional de los recursos vivos”) mientras que “en los demás supuestos” la autorización corresponde a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR). Los recurrentes interpretaban que la redacción del artículo 18.1 de la Normativa de la DPSNUR somete a autorización de la COTUR todos los supuestos. Pero la Sala no comparte esta tesis ya que, “sin necesidad de recoger en el texto de la disposición reglamentaria la excepción prevista en la LOTUR”, la DPSNUR no altera el régimen general de la LOTUR (apartado II del fundamento de Derecho sexto).

5. Validez del régimen de “fuera de ordenación”

En fin, el recurso que resuelve la sentencia principal pretendía que se anule el artículo 27 de la Normativa de la Directriz por establecer un “régimen de ´fuera de ordenación´ diferente al previsto por” el artículo 101 LOTUR. Este precepto remite al planeamiento urbanístico la determinación de los “edificios fuera de ordenación” mientras que el artículo 27.1 DPSNUR –que, curiosamente, no se transcribe- establece que “las actividades, usos, construcciones, instalaciones e infraestructuras, que a la entrada en vigor de la Directriz, resultaren disconformes con las determinaciones en ella establecidas, quedarán en la situación legal de fuera de ordenación y les será de aplicación el régimen que para esta situación regule la legislación de ordenación del territorio y urbanismo vigente que le resulte aplicable”.

Al afrontar esta cuestión, el apartado III del fundamento de Derecho sexto recuerda que su Sentencia de 27 de septiembre de 2022 ya había afirmado que la DPSNUR “no vulnera la autonomía local”. En realidad, descartó que su regulación sobre la situación de fuera de ordenación incurriera en contradicción

con la establecida por la LOTUR. Aunque bastaba, pues, con remitirse a lo dicho entonces, la Sala agrega ahora que la DPSNUR es un instrumento apto para “determinar que los usos, instalaciones o construcciones han de considerarse fuera de ordenación si resultan incompatibles con las previsiones de la misma”. Y reitera que, con su remisión a la legislación que resulte aplicable, “la competencia esencial del municipio en relación a los edificios fuera de ordenación queda intacta si bien puede exigir modificaciones como consecuencia del régimen de ordenación territorial previsto en la DPSNUR”.

Lo que resulta extraño es que la posterior Sentencia de 26 de junio de 2025 se limite a plasmar esta misma doctrina en relación con el otro recurso contra la DPSNUR que, ciertamente, alegaba “vulneración del principio de autonomía local”, pero no por su regulación del régimen de fuera de ordenación, sino por otros motivos que la Sala refleja de forma vaga y que, de todos modos, merecían otra respuesta.

6. Nulidad de la prohibición de instalaciones industriales de producción de energía

Volviendo a la sentencia principal, los demandantes pretendían que “se anulen los artículos 28 a 35 de la Normativa de la Directriz en la parte en que declaran como uso y actividad prohibida las ‘instalaciones o construcciones industriales de producción de energía’” así como que “se condene a la Administración demandada a que contemple ese uso y actividad como permitido en todas las áreas de ordenación”. Aunque en este caso la sentencia prescinde de su transcripción, conviene recordar que los preceptos impugnados determinan los usos autorizables y prohibidos en cada uno de los espacios de ordenación. Así, el artículo 28.3.f) considera las “instalaciones o construcciones industriales de producción de energía” como uso prohibido en las áreas incluidas en el espacio denominado “Protección de Cumbres (PC)”. El artículo 29.2.d) establece que en las “Sierras de Interés Singular (SS)” esas instalaciones “serán un uso autorizable condicionado excepto en el Área de Ordenación Montes Obarenes–Sierra de Cantabria (SS-03-ENP), en el cual dicho uso está prohibido”. El artículo 30.3.f) las prohíbe en “Riberas de Interés Ecológico y Ambiental (RR)”. El artículo

31.3.e) las prohíbe en “Espacios Agrarios de Interés (EA)”. El artículo 32.3.f) las prohíbe en “Áreas de Vegetación Singular (VS)”. El artículo 33.3.f) las prohíbe en “Parajes Geomorfológicos Singulares de Interés Paisajístico o Faunístico (PG)”. El artículo 34.3.f) las prohíbe en “Entornos de Embalses de Interés recreativos (EE)”. Y el artículo 35.2.f), en fin, las prohíbe en “Zonas Húmedas (ZH)”. Aunque no se impugna, no está de más saber que el artículo 36.2.e) califica ese uso como “autorizable condicionado” en “Suelo no urbanizable genérico (SNUG)”. Este régimen se plasma en la tabla que “a modo de esquema simplificado” se recoge en el apartado 6.e) del Título IV de la Normativa de la Directriz; tabla que, al parecer, no había sido impugnada ni resulta mencionada en el fallo.

Pues bien, para los recurrentes, tal prohibición carecería de motivación lo cual, a su entender, constituiría “una contravención de los artículos 103.1, 9.3 y 14 CE y 4.1 TRLSRU”. Adicionalmente, incurriría en “desviación de poder” por no ajustarse a la finalidad que persiguen los instrumentos de ordenación del territorio en general (artículo 2 LOTUR) y las DAT en particular [artículo 22.3.a) LOTUR]. De los “antecedentes de hecho” de la sentencia principal se desprende que el letrado del Gobierno de La Rioja procedió a la contestación a la demanda y formuló las pertinentes conclusiones. Sin embargo, nos quedamos con la curiosidad de conocer los argumentos que pudo esgrimir para defender “el mantenimiento de la actuación administrativa recurrida” porque, al abordar esta cuestión tan delicada, la Sala, sencillamente, ni siquiera los consigna. Pero el caso es que, para ella, “en este concreto aspecto, el recurso de los actores debe prosperar, aunque tan solo en la pretensión anulatoria. No en la de condena”.

En cuanto a la pretensión anulatoria, le basta con observar que la definición que ofrece el artículo 26.e) de la Normativa de la propia DPSNUR incluye las “instalaciones o construcciones necesarias para la generación de energía a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos” para concluir que “es palmaria la contradicción existente en las finalidades y objetivos de la LOTUR y la prohibición absoluta e inmatizada de las instalaciones o construcciones industriales de producción de energía”. Y, puestas, así las cosas, despacha un asunto de tanta trascendencia en apenas tres párrafos que se insertan a continuación:

“Si la Directriz tiene como objetivo general la preservación del medio ambiente en el territorio de La Rioja, entendiendo éste en un sentido amplio comprensivo de valores paisajísticos, ecológicos, agrícolas, naturales, conservación de especies... *no se comprende la razón de una prohibición que de no existir permitiría las instalaciones de producción de energía renovable*, disminuyendo o eliminando la contaminación de suelos, aire y agua.

Esta contradicción, evidente para la Sala, *obliga a la administración a motivar, espacio por espacio, y/o área por área la razón de la prohibición* discriminando además entre las diferentes posibilidades de instalaciones de generación de energía, no renovable o renovable, por si alguna de las mismas no fuera posible en el concreto espacio o área.

Compartimos, en definitiva, que la prohibición absoluta de estos usos no solo carece de motivación, sino que es incoherente, así formulada, con la finalidad de la Directriz. Y compartimos también que la prohibición ha de ser -en cada caso- justificada, motivada, matizada y modalizada en cuanto a las posibilidades existentes de producción de energía, renovable o no” (énfasis añadidos).

7. Valoración crítica

Como puede apreciarse, la *ratio decidendi* se construye a partir de una equiparación simplista entre preservación del medio ambiente y energías renovables como si éstas fueran inocuas desde la óptica de la ordenación del territorio. La prohibición de instalaciones de producción de energía en los concretos espacios del suelo no urbanizable de especial protección que se han indicado no es en absoluto contraria a la finalidad que la LOTUR impone a la DPSNUR y que la propia sentencia identifica con "propiciar la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio, en cuanto recurso natural no renovable". Lo comprende perfectamente quien haya seguido con un mínimo de atención los graves problemas asociados a la evolución del despliegue de parques eólicos y fotovoltaicos en la región, precisamente a partir de 2019, año

en que se aprobó la DPSNUR⁹. Desde entonces, son muchas las medidas que las instituciones riojanas han venido adoptando, con mayor o menor acierto, para afrontar esos problemas. A los efectos que aquí importan baste retener que, para justificar el establecimiento de una “moratoria” en procedimientos relativos al despliegue de proyectos de energías renovables, la “exposición de motivos” de la Ley 1/2024, de 24 de enero, de medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja, que se aprobó por el Parlamento autonómico sin ningún voto en contra, se abría reconociendo de forma explícita que “la proliferación” de grandes instalaciones de generación y transporte de energía en suelo no urbanizable “sin una planificación previa constituye un elemento distorsionador de los bosques, montes, campos y valles propios de nuestra comunidad autónoma”¹⁰. Más recientemente, al derogar aquella “moratoria” para sustituirla por las nuevas prohibiciones que se verán luego, la Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja insiste en que “en los últimos años, el aumento notable de solicitudes de proyectos para la instalación de infraestructuras de generación y transporte de energía eléctrica procedente de fuentes renovables, así como otros proyectos de elevado impacto paisajístico, sin tener una planificación previa, han supuesto una amenaza de agotamiento, degradación y pérdida irreversible de recursos paisajísticos”.

⁹ Entre los años 2000 y 2006 se habían puesto en marcha en la región 13 parques eólicos y entre 2007 y 2008 habían entrado en funcionamiento 20 instalaciones fotovoltaicas. Pero a partir de 2019 se registraron 38 solicitudes para la autorización de nuevos proyectos de energías renovables (9 eólicos y 29 fotovoltaicos). Para información más detallada puede verse Santamaría Arinas, René Javier; Muñoz Benito, Lucía; San Martín Segura, David (2023) “La Rioja”, en Ramil Rego, P. y otros, *Informe sobre la viabilidad de las instalaciones eólicas, fotovoltaicas y termo solares, incluida la repotenciación e infraestructuras asociadas en los territorios declarados Reservas de Biosfera en España*, Consejo Científico del Comité Español de Programa *Man and Biosphere* de la Unesco, Madrid: Organismo Autónomo Parques Nacionales, pp. 416-451 <<http://rerb.oapn.es/noticias-publicas/104-centro-de-documentacion-y-difusion/publicaciones/informes-tecnicos-de-la-red-espanola-de-reservas-de-la-biosfera/498-informe-renovables>> ([Última consulta, 14 de noviembre de 2025]).

¹⁰ Argumentaba además que “en La Rioja se estaría ya en disposición de alcanzar un 43% de las energías renovables sobre la energía final consumida” por lo que “cualquier nueva solicitud de instalación de un parque fotovoltaico conllevaría sobrepasar con creces la aplicación a nivel regional de los objetivos planteados por el PRIEC para el conjunto del Estado”. Para más detalles puede verse Santamaría Arinas, René Javier (2025) “La Rioja: dilemas de una transición energética sin planificación sectorial previa”, en García Álvarez, Gerardo y otros (coords.), *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2025*, Madrid: BOE, pp. 895-931. <https://www.ciemat.es/publicaciones-ciemat/-/publicaciones/publicacion/2939?es_ciemat_publicaciones_web_PublicacionesPortlet_publicacionId=2939&es_ciemat_publicaciones_web_PublicacionesPortlet_cur=1&es_ciemat_publicaciones_web_PublicacionesPortlet_delta=15> ([Última consulta, 21 de noviembre de 2025]).

Así pues, carece de fundamento esa supuesta incoherencia entre la finalidad de la DPSNUR y la prohibición adoptada. Pero es que de esa “contradicción, evidente para la Sala”, y que no es tal, se pretende extraer una consecuencia que constituye una especie de salto cuántico. Y es que, en efecto, el segundo párrafo de la *ratio decidendi* dice que es esa “contradicción”, y no la Ley, la que “*obliga a la administración a motivar, espacio por espacio, y/o área por área la razón de la prohibición*”. Si bien se mira, la Sala no se limita a ejercer su función revisora (si hubo o no motivación) sino que asume el papel del legislador al imponer al Gobierno un requisito -no previsto en la LOTUR- que pretende indicarle cómo ha de ejercer su potestad de ordenación del territorio.

Pero la cuestión planteada era si la prohibición estaba motivada o no. Para responderla, cabía esperar un contraste de las quejas de los recurrentes con el contenido de la Memoria. Si acaso, en la propia lógica de la sentencia, si en algún momento tenía sentido apelar al principio de no regresión, era en éste: se tendría que haber examinado, por ejemplo, si el PEPMAN ya recogía esa prohibición, en cuyo caso lo que la DPSNUR tendría que haber motivado hubiera sido su permisión. Pero el caso es que, sin afrontar ninguna de esas tareas, la sentencia ni siquiera repara en que la prohibición de este tipo de usos viene impuesta como regla general tanto por el legislador básico estatal para todo el “suelo rural” (artículo 13.1 TRLSRU)¹¹ como por el desarrollo normativo autonómico para todo el suelo no urbanizable y, en particular, para el suelo no urbanizable de protección especial (artículo 49.3 LOTUR)¹². Por tanto, en

¹¹ Recuérdese: “En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

¹² Recuérdese: “En el suelo no urbanizable especial está prohibida cualquier construcción, actividad o utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico, salvo aquellas construcciones o instalaciones que tenga previstas el planeamiento expresa y

ausencia de una específica planificación sectorial energética, la motivación que no encuentra la Sala se halla en esos preceptos legales conforme a los cuales al aprobar la DPSNUR, el Gobierno no tenía ni tiene que justificar la prohibición (que, como regla general establecida por el legislador, no innova el ordenamiento jurídico) sino, de optar por ello, su levantamiento (que es la excepción que está habilitado para adoptar en ejercicio de la potestad reglamentaria que ejerce).

8. Las consecuencias prácticas del fallo

Por supuesto, la Sentencia era susceptible de recurso de casación. En el momento de cerrar la redacción de este comentario, no consta que el Gobierno de La Rioja lo haya interpuesto. De haber devenido firme, tampoco consta que se haya procedido a la publicación oficial del fallo para que la anulación pueda empezar a surtir “efectos generales” conforme al artículo 72.2 LJ. Entre tanto, la situación que se genera resulta muy confusa. En efecto, volviendo al texto de la sentencia principal resta añadir que, en cuanto a la pretensión de condena, en cambio:

“por las mismas razones por las que rechazamos la prohibición absoluta de este tipo de usos, rechazamos también que los mismos sean siempre usos permitidos, como pretenden los recurrentes. Ni la prohibición ni la permisión de estos usos puede ser absoluta y su régimen de autorización o prohibición en cada espacio de ordenación, deberá justificarse ponderando valores que predominan en el territorio, aquellos que quieren ser salvaguardados por encima de otros, y aquellos de protección menos intensa o justificando la prohibición por la incidencia de regulaciones sectoriales sobre el territorio que hacen inviable la instalación de producción de energía”.

A renglón seguido la Sala insiste en que:

“es exigible una ponderación de valores y objetivos, explicitada en la regulación de las instalaciones o construcciones industriales de producción de energía a las que se refiere el art. 26.e) de la DISNUR. En todo caso, como es evidente y ya hemos dicho, la prohibición puede subsistir si la

excepcionalmente, por ser necesarias para su mejor conservación y para el disfrute público compatible con los específicos valores justificativos de su especial protección”.

misma deriva de un ordenamiento sectorial indisponible, como la RED Natura 2000, la incidencia de la ley 42/2007, el Decreto de La Rioja 48/1998”.

Nótese que, al final, esa “ponderación” ya no va dirigida al planeamiento sino a los órganos administrativos que tengan que proceder a su aplicación. En este sentido, el último párrafo del fundamento de Derecho séptimo hace una oscura referencia a “la posibilidad apuntada por la Administración, para que en el caso de nulidad de la prohibición de este tipo de instalaciones ‘autorizar’ un margen de decisión, conforme al art 10.4 de la DISNUR”. Se trata de una “posibilidad” que, francamente, no se acaba de comprender, pero sobre la que “esta Sala no puede pronunciarse” pues “corresponde al legislador autonómico *y/o la COTUR* solventar la laguna que la nulidad ocasiona en la regulación” (énfasis añadido).

Como puede apreciarse, la Sala se desentiende por completo de los problemas que suscita su discutible decisión anulatoria. Una vez más, y al igual que dijimos en estas mismas páginas respecto a la anulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales previo a la declaración del Parque Natural del Alto Najerilla, no parece que este enfoque del asunto haya tenido en cuenta que, en virtud del artículo 53.3 CE, “la práctica judicial” también está sometida a las exigencias preventivas que a todos los poderes públicos imponen los principios rectores de protección del medio ambiente (artículo 45.2 CE) y ordenación sostenible del suelo (artículo 47 CE)¹³. Si acaso, y ya que la propia Sentencia le dedica más de dos páginas, según se ha visto *supra* II.2, cabe añadir ahora que tampoco parece haber tenido en cuenta las exigencias del principio de no regresión. En este sentido, se diría que pasa desapercibido para la Sala ese fragmento que reproduce en la página 9 de la sentencia y en el que se lee que, en virtud de ese principio, “la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas *y la práctica jurisdiccional* no pueden implicar una rebaja o retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto a los niveles de protección ambiental existentes en cada momento” (énfasis añadido). Salvo, claro está, “situaciones plenamente justificadas” que la

¹³ Santamaría Arinas, René Javier (2024): “Jurisprudencia ambiental en La Rioja (Segundo semestre 2024)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XV, núm. 2. <<https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/4072>> ([Última consulta, 21 de noviembre de 2025]).

endeble fundamentación de la sentencia hasta aquí comentada no llega a acreditar.

Este reproche resulta pertinente no sólo porque la anulación llega seis años después de que la DPSNUR se esté aplicando¹⁴ sino también, y sobre todo, por la inseguridad jurídica que genera en el futuro inmediato. En esta tesitura, convendría suscitar una reflexión en torno a los siguientes ejes:

- La DPSNUR no establecía una prohibición absoluta. Era una prohibición selectiva que regía en espacios de ordenación integrados por terrenos que, debido a los valores que se desprenden de sus respectivas denominaciones, tienen siempre la consideración de suelo no urbanizable de protección especial.
- Ciertamente, los usos que no están prohibidos no tienen por qué reputarse necesariamente permitidos. Sin ir más lejos, ahí están los “usos autorizables” y los “usos autorizables condicionados” (*supra* II.4). Por cierto, sería absurdo que, tras la anulación, el régimen de las instalaciones de producción de energía fuera más restrictivo en Suelo No Urbanizable genérico (SNUG) que en cualquiera de los espacios de SNU de protección especial (*supra* II.6). En todo caso, la propia DPSNUR deja a salvo las limitaciones adicionales de usos que pueden imponer los instrumentos específicos de protección de determinados espacios y especies e, incluso, el planeamiento urbanístico¹⁵.
- En el control de la discrecionalidad administrativa no sólo está implicado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE) sino también el principio de “interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos” (artículo 9.3 CE). En el marco constitucional de separación de esos poderes, ciertamente, “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación

¹⁴ No se olvide que, en ese plano, al menos, “las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente” (artículo 73 LJ).

¹⁵ En efecto, no está de más recordar que, según la propia DPSNUR, “esta regulación de usos que establece la Directriz, es una regulación de mínimos, es decir, establece una restricción mínima de los usos que se pueden dar para cada espacio y área, por lo que cada municipio, a través de su propio planeamiento, podrá establecer, si así lo considera, una regulación de usos más protectora que la recogida por la Directriz, pero nunca menos restrictiva, excepto para los terrenos que queden incluidos en la categoría de suelo no urbanizable genérico, en el que cada Ayuntamiento puede establecer su propio régimen”.

administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican” (artículo 106.1 CE). Pero no corresponde a la Sala dirigir al titular de potestad reglamentaria mandatos que no derivan directamente de la Ley. En este sentido, no es cierto que la “incidencia de regulaciones sectoriales” sea la única justificación posible para que la ordenación del territorio o el planeamiento urbanístico imponga prohibiciones de usos en determinados suelos. Desde este punto de vista, la enumeración ejemplificativa de supuestos sectoriales “indisponibles” que permiten que la prohibición subsista es censurable. En efecto, la mención que la sentencia hace al “Decreto de La Rioja 48/1998” es superflua¹⁶. La referencia a “RED Natura 2000” podía ser más precisa¹⁷ y la cita de “la ley 42/2007” de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, omite la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja. En todo caso, siendo importante, la protección de la biodiversidad es insuficiente para abarcar todas las justificaciones posibles. De hecho, además de lo que se verá a continuación, la LOTUR no impide que este tipo de prohibiciones puedan también fundarse no ya en motivos sectoriales sino en razones estrictamente territoriales y urbanísticas (como podrían ser, por ejemplo, porcentajes máximos de superficie, distancias mínimas, etc.).

- Esas menciones tampoco sirven para abarcar todas las prohibiciones subsistentes tras la arbitraria anulación de los preceptos de la DPSNUR. A este

¹⁶ Se entiende que hace referencia al viejo y anticuado Decreto 48/1998, de 24 julio, por el que se regula el *procedimiento* para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la *energía eólica*, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (énfasis añadidos). En su virtud, la solicitud debe acreditar la “adecuación del proyecto a la situación de planeamiento urbanístico vigente en el área de implantación prevista”. Y aportar estudio de impacto ambiental del proyecto. Para la instrucción se requiere “informe de los Ayuntamientos afectados y de las Consejerías con competencias en materia de Agricultura, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio”. Pero carece por completo de criterios de ubicación. La obligación de planificación anual por la Consejería de nuevos parques eólicos quedó suspendida por el Decreto 25/2002, de 3 de mayo, y no se ha vuelto a reinstaurar.

¹⁷ En la actualidad, remite al 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. En estos nuevos planes el régimen de usos en cuanto a parques eólicos no cambia: “la instalación de parques eólicos en la totalidad del ámbito territorial del espacio protegido Red Natura 2000” se sigue considerando “uso prohibido”. Por su parte, “la instalación de parques de energía solar” se considera autorizable “en aquellas zonas en las que no se prohíba expresamente” y, de hecho, se considera uso prohibido, por ejemplo, en las zonas de uso restringido de cada ZEC. Por lo demás, “se evitará la instalación o ampliación de parques de producción de energía eólica o solar y de instalaciones eólicas singulares en un radio de 2 km en torno a los nidos o lugares de alimentación y/o campeo de uso regular” de ciertas especies como “el águila-azor perdicera y alimoche en La Rioja”

respecto, la “ponderación” que la sentencia reclama de los operadores jurídicos se acaba convirtiendo, en realidad, en una tarea de rastreo del ordenamiento para identificar todas y cada una de ellas. Así, por ejemplo, la Disposición adicional duodécima LOTUR (en la redacción dada por Ley 6/2024, de 27 de diciembre) prohíbe el uso de producción de energía en el que denomina “suelo no urbanizable especial de protección agropecuaria”¹⁸. Por su parte, la Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja (LPR), acaba de introducir varias novedades de interés en esta materia. Para empezar, dice que la DPSNUR seguirá “siendo aplicable en cuanto no contradiga el contenido de esta Ley” (Disposición Adicional segunda LPR). En su virtud, algunas instalaciones para la producción de energía eléctrica se consideran “automáticamente proyectos de elevado impacto paisajístico” (artículo 13.3 LPR)¹⁹ por lo que no podrán ubicarse en una larga lista de “zonas de exclusión” que incluyen cuatro de los “espacios de ordenación” de la DPSNUR (artículo 14.1 LPR)²⁰. Esto último viene a neutralizar en parte las consecuencias prácticas de la anulación declarada por la sentencia. Pero es que, además, las “instalaciones o construcciones industriales de producción de energía, plantas solares fotovoltaicas y parques

¹⁸ No contemplado como tal en la DPSNUR y que, conforme a esa misma Disposición, “[E]n tanto no se apruebe la Ley de Agricultura y Ganadería de La Rioja o se modifique la Directriz de Protección de Suelo No Urbanizable para definir los terrenos de alto valor agrario”, está “constituido por los terrenos que hayan sido objeto de concentración parcelaria con resolución firme, los terrenos agrícolas de regadío y los terrenos agrícolas de secano de alta productividad”.

¹⁹ En concreto: “e) las nuevas instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan cinco o más aerogeneradores, o que tengan más de quince megavatios de potencia instalada, o que se encuentren a menos de dos kilómetros de otro parque eólico en funcionamiento, en construcción, con autorización administrativa o con declaración de impacto ambiental” y “f) las instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar que no se ubiquen en cubiertas y tejados y que tengan más de cinco megavatios de potencia instalada”.

²⁰ En concreto: “a los efectos de esta ley, se considerarán zonas excluidas para la instalación de proyectos de elevado impacto paisajístico las siguientes áreas: a) Paisajes relevantes. b) Espacios naturales protegidos contenidos en la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja. c) *Áreas de vegetación singular (VS)*, según la *Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja (DPSNUR)*. d) *Zonas húmedas (ZH)*, según la *DPSNUR*. e) *Riberas de interés ecológico o ambiental (RR)*, según la *DPSNUR*. f) Bienes de interés cultural (BIC), incluido el Camino de Santiago Francés, contenidos en la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja. g) Vías pecuarias, contenidas en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias. h) Yacimientos arqueológicos. i) *Parajes geomorfológicos singulares de interés paisajístico o faunístico (PG)*, según la *DPSNUR*. j) Montes de utilidad pública. k) Puntos a una distancia mínima de un kilómetro de núcleos urbanos. l) Concentraciones parcelarias, regadíos y secanos de alta productividad” (énfasis añadidos).

eólicos” son usos prohibidos, “en tanto no se desarrolle reglamentariamente esta ley”, en el denominado “suelo de especial protección al paisaje” (DT 2ª LPR)²¹.

En última instancia, es de lamentar que por este camino se acaba desvirtuando la referencia integradora y omnicomprensiva que para promotores, administraciones y ciudadanía en general debería aportar en cuanto al régimen de este uso del suelo un instrumento de ordenación del territorio como la DPSNUR.

III. PREVENCIÓN AMBIENTAL

1. Cese de actividad ganadera por carecer de licencia de actividad

Cierta actividad ganadera venía funcionando en término municipal de Lardero desde hace casi 50 años. Con fecha 13 de enero de 2023, el Ayuntamiento dictó resolución imponiendo su cese “por carecer de licencia de actividad”. Contra dicha resolución, el interesado interpuso recurso contencioso-administrativo en el que, además de instar su nulidad, pretendía la declaración de “la existencia y validez de la licencia de actividad ganadera, solicitada y tramitada con fecha 26 de mayo de 1977”. El recurso fue estimado por sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo número 1 de Logroño. Contra esta sentencia interpone el Ayuntamiento de Lardero recurso de apelación que, finalmente, resulta estimado parcialmente por la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 27 de diciembre de 2024 (ponente Escanilla Pallás)**, que revoca la sentencia recurrida y declara ajustado a derecho el acto administrativo impugnado.

La parte apelante planteaba dos cuestiones diferentes. La primera alegaba una supuesta “desviación procesal” que ya había sido rechazada por el Juzgado y que la Sala tampoco acoge (fundamento de derecho tercero). La segunda cuestión es la que aquí realmente importa pues invoca el artículo 33.4 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento

²¹ Tampoco contemplado como tal en la DPSNUR y que, según esa misma Disposición, engloba tanto “suelo no urbanizable” como “suelo urbanizable no delimitado” que “a su vez sea una singularidad paisajística, un paisaje singular, un paisaje sobresaliente, un paisaje protegido, así como un paisaje cultural del vino y del viñedo”.

de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP) para sostener que la licencia de actividad no pudo obtenerse por silencio positivo ya que el interesado nunca procedió a formular la doble denuncia de la mora requerida por aquel precepto, “una dirigida al Ayuntamiento (de Lardero) y otra a la Administración autonómica (Comisión Provincial, hoy COTUR)”.

Cabe advertir que, como es sabido, el RAMINP fue derogado en 2007²² y que la referencia de la apelante a la COTUR es errónea porque el régimen de policía de actividades clasificadas vigente en La Rioja prescinde desde hace muchos años del trámite de calificación que el RAMINP encomendaba a la Administración periférica del Estado con carácter previo al otorgamiento o denegación de la licencia por alcaldes y alcaldesas. Este régimen autonómico se implantó mediante la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja y, tras cinco modificaciones²³, se encuentra en la actualidad en la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de la CAR (LPMAR)²⁴ y en el Reglamento de desarrollo de su Título I, aprobado por Decreto 29/2018, de 20 de septiembre (RLPMAR)²⁵.

Ajeno por completo a esta evolución normativa, el fundamento de Derecho cuarto de la Sentencia aborda el asunto mezclando extractos de la sentencia apelada con reseñas de anticuada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el “régimen específico para la producción del silencio administrativo positivo” previsto en el artículo 33.4 RAMINP (la STS más reciente que se cita data de 2002; es decir, cinco años anterior a la derogación del RAMINP). La transcripción

²² Por la disposición derogatoria única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

²³ Santamaría Arinas, René Javier (2014): “La Rioja: prohibición del *fracking* y retoques normativos a la espera de dos decisiones de la UNESCO”, en López Ramón, Fernando (coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2014*, Aranzadi, pp. 831-852. <https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-O-2014-10082900850> ([Última consulta, 21 de noviembre de 2025]).

²⁴ Santamaría Arinas, René Javier (2018): “La Rioja: la esperada reforma de la Ley de protección del medio ambiente”, en López Ramón, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, CIEDA-CIEMAT, Madrid, pp. 1165-1198. <https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-O-2018-10115001184> ([Última consulta, 21 de noviembre de 2025]).

²⁵ Santamaría Arinas, René Javier (2019): “La Rioja: Paradojas en el desarrollo reglamentario de la Ley de protección del medio ambiente”, en López Ramón, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEDA-CIEMAT, Madrid, pp. 1203-1238. <https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-O-2019-10118401218> ([Última consulta, 21 de noviembre de 2025]).

de la sentencia apelada permite reconstruir los “trámites realizados” en aquel “expediente administrativo” que el propio Juez reputa “incompleto y fragmentario”. Se confirma así que, efectivamente, se presentó solicitud de licencia de actividad en julio de 1977, que tanto el aparejador municipal como el Jefe Local de Sanidad emitieron informes favorables, que no hubo alegaciones por parte de terceros y que, en agosto de aquel mismo año, la Corporación, “por unanimidad”, acordó “emitir su informe en el sentido de que, a su juicio, procede conceder la licencia que se solicita, y que se remita el expediente completo a la Secretaría de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos”. A partir de ahí se pierde el rastro del procedimiento si bien para el Juez de instancia “consta” que “se formalizaron actuaciones que pudieran calificarse como la doble denuncia de mora exigible a la sazón”. En cambio, “tras el análisis de” esa misma “documentación” la Sala “considera que no se ha producido la denuncia de la doble mora”. Y, en consecuencia, “ha de prosperar la tesis de la parte apelante de que no se ha obtenido la licencia de la actividad clasificada por silencio positivo”.

Más allá de la resolución del caso concreto, la sentencia que estamos comentando incluye dos afirmaciones que pretenden sentar doctrina de alcance general. Así:

“[E]s necesario para la obtención de una licencia de actividad clasificada (de las consideradas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas sin el previo otorgamiento de licencia la vía del silencio positivo una doble denuncia de la mora, cualquiera que sea el tiempo en que pueda haber venido funcionando sin haberla conseguido .../...

Es necesario significar que nos encontramos ante una actividad clasificada y por tanto es necesaria la correspondiente licencia ambiental, y por tanto la no obtención de dicha licencia no puede ser convalidada por el transcurso del tiempo ni por la tolerancia de la Administración por lo que ha de prevalecer el principio de legalidad sobre el principio de confianza legítima invocado”.

Pues bien, esta doctrina pudo ser válida, a lo sumo, bajo la vigencia del RAMINP. Pero dejó de serlo desde su desplazamiento por la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del Medio Ambiente en La Rioja. Empezando nuestro comentario crítico por el segundo párrafo, ciertamente, con el RAMINP el sometimiento de

estas actividades clasificadas a licencia era prácticamente universal. Todavía bajo la vigencia de éste, la Ley riojana de 2002 abrió un proceso de acotaciones progresivas. En una etapa posterior, tras la incorporación de la Directiva *Bolkestein*, el conjunto de las actividades sometidas a LAM se reduce puesto que algunas de ellas van a poder iniciarse mediante mecanismos de control *a posteriori*. Tras muchos avatares de los que aquí podemos prescindir, con la reforma de 2017 se actualizó el régimen de policía de las actividades clasificadas sometiendo parte de ellas a “licencia ambiental municipal” (LAM) y el resto a “declaración responsable ambiental” (DRA) [artículos 9.2.c) y 10.3 LPMAR]. Desde 2017, la LPMAR requiere para su identificación dos listas: una para las actividades sometidas a “licencia ambiental municipal” (LAM, mediante Decreto; artículo 20.1 LPMAR) y otra para las sometidas a “declaración responsable ambiental” [DRA, mediante Orden; artículo 9.2.d).3º LPMAR]²⁶. Así pues, hace muchos años que en La Rioja no es cierto que toda actividad clasificada esté siempre sometida a “licencia ambiental”.

En cuanto al régimen del incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver de forma expresa las solicitudes de licencia ambiental municipal, en su redacción originaria, el artículo 26 de la Ley 5/2002 mantenía la existencia de silencio positivo. Luego fue modificado en dos ocasiones. La primera, por la Ley 10/2003, de 19 de diciembre, cambió el sentido del silencio, que pasó a ser negativo. Y la segunda, ya derogado el RAMINP, mediante la Ley 10/2013, de 21 de octubre, volvió a instaurar el silencio positivo. Tras estos vaivenes normativos, finalmente, el artículo 21.c) de la LPMAR establece desde 2017 que rige el silencio negativo. Pues bien; durante los periodos en que el legislador riojano admitió el silencio positivo, nunca lo condicionó a ningún tipo de “denuncia de mora” (que, por otra parte, no hubiera sido conforme con el régimen general del silencio administrativo impuesto por la LPC desde 1992). Por lo

²⁶ El ámbito de aplicación de la LAM y de la DRA es uno de los aspectos que han resultado afectados por la reforma operada por el Decreto 26/2024, de 3 de septiembre. Da cuenta de ello Santamaría Arinas, René Javier (2025): “La Rioja: dilemas de una transición energética sin planificación sectorial previa”, en García Álvarez, Gerardo y otros (coords.), *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2025*, Madrid: BOE, pp. 895-931. <https://www.ciemat.es/publicaciones-ciemat/-/publicaciones/publicacion/2939?es_ciemat_publicaciones_web_PublicacionesPortlet_publicacionId=2939&es_ciemat_publicaciones_web_PublicacionesPortlet_cur=1&es_ciemat_publicaciones_web_PublicacionesPortlet_delta=15> ([Última consulta, 21 de noviembre de 2025]).

demás, el carácter negativo del silencio resulta insoslayable desde 2016 por respeto a la regla del procedimiento administrativo común que impone esta solución en procedimientos que “impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente” (artículo 24.1 LPAC).

2. Cambio de titularidad de disco bar

El fantasma del RAMINP reaparece en otro caso cuyos antecedentes no es fácil reconstruir por completo. Versa sobre un disco-bar para el que el Ayuntamiento de Fuenmayor había otorgado “licencias para cambio de titularidad” en dos ocasiones: una en 2001 y otra en 2007. Al parecer, la primera de esas licencias se impugnó más de veinte años después por una tercera persona. Su recurso fue resuelto por la Sentencia nº 119/2024 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Logroño con el siguiente fallo: “Declaro que la resolución recurrida no es conforme a derecho, revocándola y dejándola sin efecto, debiendo la administración proceder a la revisión de las licencias para cambio de titularidad del Disco Bar Desigual que fueron concedidas por Decreto de 23/08/2001 y de 20/02/2007 a fin de verificar si se adaptan a la normativa aplicable en materia de ruidos”. Contra ese pronunciamiento interpusieron recurso de apelación la persona afectada y el Ayuntamiento de Fuenmayor que, finalmente, resulta desestimado por la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 27 de diciembre de 2024 (ponente Escanilla Pallás)**.

Las apelantes alegaban, en primer lugar, supuesta vulneración, por incongruencia, de su derecho a la tutela judicial efectiva, pero la Sala rechaza que la sentencia de instancia hubiera incurrido en incongruencia *ultra petita* ni *extra petita* (fundamento de Derecho segundo). Aducían también supuesta vulneración de los límites que para la revisión de oficio de actos administrativos impone el artículo 110 LPAC, pero la Sala tampoco acoge este reproche “porque no estamos ante un supuesto de revisión de oficio” (fundamento de Derecho tercero). Y esgrimían, en fin, un tercer y último motivo de impugnación que reviste particular interés pero que en el razonamiento de la Sala queda un tanto desdibujado (fundamento de Derecho cuarto).

En efecto, este “fundamento” se rotula “vulneración de lo dispuesto en los arts. 13 y 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales”, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (RSCL)²⁷. Y resume el argumento de la apelante en que “las transmisiones de licencias no suponen que el Ayuntamiento tenga que autorizarlas, sino que ha de limitarse a constatar el cambio de titularidad que se produce, entendiéndose todas las actuaciones municipales a partir de la comunicación con el nuevo titular”. Ciertamente, enlazando con aquel vetusto precedente del RSCL, y aunque nadie la invoque en este proceso, la normativa ambiental riojana admite la transmisibilidad de la LAM bien que mediante comunicación al Alcalde (u órgano municipal que la otorgó). Lo viene haciendo desde 2006²⁸ con un único cambio que afecta al plazo en que ha de comunicarse el “cambio de titularidad” que antes era de tres meses y desde 2018 es “de un mes desde el mismo” (artículo 39 RLPMAR de 2018).

Sin embargo, ajena por completo al Derecho autonómico, la Sala rehúye la cuestión relativa al título de intervención requerido (licencia/comunicación) y se sitúa en un plano de reflexión completamente distinto. Así, invoca vieja jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 1985, 1986 y 1992) relativa a la licencia de actividad regulada en el RAMINP. Y de ahí extrae que:

“concedida una licencia de actividad el Ayuntamiento no queda despojado de las posibilidades de actuación, sino que en cuanto autoriza el desarrollo de la una actividad a lo largo del tiempo, podrá acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias de interés público-condición implícita en este tipo de licencias, a las exigencias del interés público y concretamente a toda la normativa relacionada con la actividad de Disco-bar, y por tanto tiene plenas facultades para el control de las competencias en materia del control de la contaminación acústica y por tanto obligación de

²⁷ Recuérdese, aunque la Sentencia lo omite, que el artículo 13.1 RSCL dice que “[L]as licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicio serán transmisibles, pero el antiguo y nuevo constructor o empresario deberán comunicarlo por escrito a la Corporación, sin lo cual quedarán ambos sujetos a todas las responsabilidades que se derivaren para el titular”. Por su parte, el artículo 15.1 RSCL añade que “[L]as licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas”.

²⁸ Artículo 60 del Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo del Título I, “Intervención Administrativa”, de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja.

aplicación de dicha normativa, tal y como lo justifica la sentencia [apelada] en el f.j cuarto”.

En realidad, el párrafo que se extracta apela también a la obligación de adaptación a cambios normativos sobrevenidos que pesa sobre los titulares. Pero, a los efectos que aquí importan, es sintomático que ni el Juzgado ni la Sala hagan la menor referencia al régimen específico de revisión de la LAM que impone la normativa autonómica con absoluta independencia de eventuales cambios de titularidad (artículo 61 del RLPMAR de 2006, antes, y artículo 40 del RLPMAR de 2018, en la actualidad).

3. Revocación de autorización de ampliación de horario de bar especial

El Decreto 47/1997, de 5 de septiembre, regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, contempla la posibilidad de autorizar la ampliación del horario de cierre para “bares especiales”, que se definen como “aquellos establecimientos públicos que centran su actividad preferentemente en horario nocturno, hallándose especialmente acondicionados para reducir ruidos y molestias a su entorno”. Entre los requisitos a los que queda sometido el otorgamiento de esa autorización autonómica se encuentra el de disponer de “una insonorización mínima del local, conforme a lo establecido en el artículo 7.3.A).3.a) de este Decreto”. Por su parte, el artículo 8 de dicho Decreto establece que estas autorizaciones “no tendrán la consideración de declaratorias de derechos por lo que podrán ser objeto de revocación mediante Resolución motivada de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente. El incumplimiento de los términos en que se conceda la autorización administrativa solicitada, sin perjuicio de responsabilidad administrativa a que diera lugar, determinará la revocación de la licencia concedida. Igualmente, se podrá proceder a la revocación de la autorización, sin derecho a indemnización, cuando desaparezcan las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevengan otras que, de haber existido a la sazón, hubieran justificado su denegación”.

Pues bien, el nuevo titular de un bar especial que había obtenido su autorización de ampliación de horario en 1998 solicitó en 2022 un cambio de titularidad. Sin embargo, la Resolución que puso fin al procedimiento no sólo denegó el cambio de titularidad, sino que, como consecuencia del incumplimiento de las condiciones en las que fue concedida, procedió a su revocación. Contra dicha resolución se interpuso recurso de alzada que no prosperó. Ya en vía judicial, el recurso contencioso-administrativo resulta desestimado por la ***Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 5 de noviembre de 2024 (ponente Escanilla Pallás)***. Para la Sala, la revocación de la autorización se encuentra justificada en virtud de un informe del Ayuntamiento de Logroño que acredita el incumplimiento reiterado de las condiciones de insonorización así como de un certificado del mismo Ayuntamiento que prueba que el local fue sancionado durante el año 2019 con dos multas (de 601 euros cada una), “firmes en vía administrativa”, por infracciones a la Ordenanza Municipal de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones de la ciudad de Logroño.

4. Vulneración de derechos fundamentales por contaminación acústica ocasionada por el reloj del campanario de la iglesia de Matute

Como se va viendo, la lucha contra el ruido adquiere cierto protagonismo en esta crónica que aún debe reportar otro episodio al respecto y que, sin duda, resulta ser el más pintoresco. Trae causa de las molestias ocasionadas por el reloj del campanario de la iglesia de Matute a una vecina que, tras varias denuncias infructuosas ante diversas instancias (“Diócesis, Ayuntamiento, Administración autonómica y Defensor del Pueblo”), decidió emprender el procedimiento para la protección de sus derechos fundamentales a la integridad física y moral (artículo 15 CE) y a la intimidad domiciliaria (artículo 18 CE). Pues bien; una vez probado que “el nivel acústico del tañido del reloj campanario está acreditado en las actuaciones”, la Sentencia nº 43/2025 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño, de 5 de marzo de 2025, estimó parcialmente el recurso y, en consecuencia:

“Primero. Se declara que la inactividad municipal, material y formal, en orden a controlar o corregir la causa adecuada y eficiente de la contaminación acústica denunciada por la recurrente constituye una clara lesión de los derechos invocados del artículo 15 y 18 de la CE y quiebra los principios de buena administración.

Segundo. Se condena al Ayuntamiento de Matute a desactivar el funcionamiento nocturno del reloj-campanario desde las 22 a las 8 horas o subsidiariamente se establezca el correspondiente control de las emisiones acústicas del aparato para que no superen los límites legal y reglamentariamente establecidos.

Tercero. - Se desestima la pretensión resarcitoria interesada”.

Contra esa sentencia se interpusieron recursos de apelación cruzados que acaba resolviendo la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 4 de septiembre de 2025 (ponente Matute Lozano)**. El recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Matute alegaba tres motivos que se reflejan como sigue: “incongruencia omisiva al no haberse pronunciado sobre la extemporaneidad del recurso Contencioso–Administrativo”, “falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Matute” y “el ruido del tañido de la campana está autorizado por el artículo 2 de la Ley del Ruido 37/2007”. Pero todos ellos resultan desestimados por la Sala (fundamento de Derecho tercero.Uno).

En cambio, el recurso de apelación de la persona afectada pretendía el reconocimiento de una indemnización de 3.000 euros como daño moral. Y, en efecto, la Sala accede a ello porque, por una parte, la “lesión, que afecta tangiblemente al derecho al descanso, constituye sin necesidad de mayores razonamientos un perjuicio moral que ha de indemnizarse”. Y teniendo en cuenta, por otra parte, “el lapso de tiempo y la persistencia de la denuncia de una situación que lesionaba sus derechos fundamentales” (desde julio de 2022), “esta Sala considera que la solicitada por la actora es una cantidad adecuada, prudente y proporcionada y debe declararse el derecho a su abono, condenado al Ayuntamiento de Matute a su pago” (fundamento de Derecho tercero.Dos) más las costas (fundamento de Derecho cuarto).

IV. SANCIONES

1. En materia de minas

El Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja había sancionado “con multa por importe de 110.000 euros a la mercantil ÁRIDOS LA RAD S.L., como responsable de los hechos expuestos, ya que suponen la comisión de una infracción administrativa tipificada como grave, de conformidad con el artículo 121.2.a) de la Ley 22/1973 de 21 de julio de Minas, por la realización de actividades de relleno del hueco minero careciendo de autorización para restaurar los terrenos afectados” por cierta explotación minera sita en el término municipal de Ribafrecha. En la misma Resolución impuso “como medida accesoria definitiva la paralización inmediata de las labores de relleno del hueco minero”. Interpuesto recurso de reposición, fue desestimado. E interpuesto recurso contencioso-administrativo resulta finalmente estimado parcialmente por la ***Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 11 de octubre de 2024 (ponente Escanilla Pallás)***.

En realidad, la demandante fundaba su pretensión anulatoria en cinco motivos distintos. Así, alegaba supuestos vicios de procedimiento que la Sala descarta (fundamento de Derecho tercero). Aducía, en segundo lugar, la “inactividad de la Administración respecto a la cantera” que la Sala reputa irrelevante (fundamento de Derecho cuarto). Argumentaba, en tercer lugar, la presunta “infracción del principio *ne bis in idem*”. En este punto, la Sala aclara que estos mismos hechos originaron tres procedimientos sancionadores distintos: uno, por incumplimiento del plan de restauración; otro, por gestión incorrecta de residuos, y, en fin, el de autos, por relleno del hueco minero sin autorización. Pero “la tesis de la parte demandante no puede prosperar porque, en primer lugar, no se aprecia la identidad del sujeto (distinto en cada una de las sanciones). En segundo lugar, el fundamento jurídico de la primera y de la tercera se refiere a la normativa de minas pero por razones diferentes: la primera sanción por no llevar a cabo el plan de restauración y en la tercera por realizar actividades no autorizadas. Y, en tercer lugar, porque la persona física actuaba como gestor de residuos sin cumplir la normativa para los residuos” (fundamento de Derecho quinto). En todo caso, la principal alegación de fondo consistía en invocar la infracción de los principios de legalidad y tipicidad, pero tampoco seduce a la

Sala porque “los hechos constatados y no cuestionados son el relleno del terreno con materiales no previstos en el plan de restauración” y “constituyen un aprovechamiento llevado a cabo sin la correspondiente autorización para ello” (fundamento de Derecho sexto).

En definitiva, la única alegación que prospera es la relativa a la vulneración del principio de proporcionalidad (fundamento de Derecho séptimo). En consecuencia, el fallo fija “como cuantía de la infracción la cantidad de 30.000 euros, manteniendo el resto de los pronunciamientos del acto administrativo recurrido”.

2. En materia de aguas

Al amparo del artículo 116.3.a) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, la Confederación Hidrográfica del Ebro había impuesto a un particular una multa de 18.806,81 euros por ocupación del dominio público hidráulico sin autorización para la construcción de un dique en término municipal de Logroño. En la misma resolución se ordenó la retirada del dique. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, resulta desestimado por la ***Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 18 de octubre de 2024 (ponente Escanilla Pallás)***.

En su defensa, la demandante argumenta “quiebra del principio de confianza legítima” e “inexistencia de culpabilidad” porque “cuando adquirieron la finca, el dique objeto del expediente ya estaba construido, y lo único que han hecho es reconstruir el dique cuando la crecida lo ha destruido parcialmente y que no es la primera vez que reconstruyen la mota, porque al tratarse de una infraestructura defensiva, cada vez que el río Ebro lo daña y derriba parcialmente la reconstruyen, y que reciben subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Rioja”. Pero, a la vista de las pruebas documental y pericial practicadas, la Sala admite la validez de “la delimitación cartográfica del cauce público” y rechaza que la Administración autonómica, “que no tiene competencia sobre el dominio público hidráulico, ni conocimiento por ningún dato o proyecto de obras” de que su subvención para fines agrarios se aplica sobre “una porción de terreno perteneciente al dominio público hidráulico”, pueda “generar ninguna confianza

en los actores de que son propietarios de la mota” (fundamento de Derecho segundo).

Por otra parte, la demandante alega que es incorrecto el cálculo de los daños al dominio público hidráulico que se toma como referencia para determinar la cuantía de la multa. Sin embargo, la Sala replica que “la tesis de la parte actora no puede prosperar porque no ha realizado una prueba concluyente para desvirtuar la valoración realizada en el acto administrativo impugnado” que, por “ha sido realizada de conformidad con los parámetros establecidos en el Reglamento del Dominio Hidráulico” (fundamento de Derecho tercero). En fin, y en relación con lo anterior, la demandante cuestiona la calificación de la infracción como “menos grave” cuando, en su opinión, sería “leve”. Para la Sala, sin embargo, “la tesis de la parte demandante no puede tener éxito porque al cuantificarse correctamente el valor del suelo ocupado de conformidad con lo establecido en el f.j tercero, la calificación es correcta y la cuantificación de la multa ha sido realizada conforme a los parámetros del artículo 316.e) del Reglamento de dominio hidráulico” (fundamento de Derecho cuarto).

3. En materia de caza

En el periodo aquí considerado se han registrado cuatro nuevos pronunciamientos sobre sanciones impuestas en aplicación ya de la Ley 8/2022, de 24 de junio, de caza y gestión cinegética de La Rioja (en adelante, LCR), que entró en vigor el 29 de junio de 2023, con la particularidad de que, contra lo que suele ser habitual, todos ellos son, en mayor o menor medida, estimatorios. Así:

- “Dado que en el recurso de alzada la administración cambia la calificación jurídica de los hechos, subsumiéndolos en la infracción del art 72.23 LCR, cuando desde el inicio se había mantenido la responsabilidad del actor con base en el art 72.22” LCR, la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 10 de febrero de 2025 (ponente Matute Lozano)** estima el recurso porque “es obvio que ese cambio de tipificación ha supuesto para el actor una vulneración del derecho de defensa”.

- La **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 25 de febrero de 2025 (ponente Matute Lozano)** enjuicia, mediante acumulación, dos recursos contra sendas sanciones impuestas a dos personas distintas por los mismos hechos. Tras llegar a la conclusión de que “los recurrentes se encontraban cazando” de noche, confirma la validez de la sanción correspondiente a la infracción muy grave tipificada en el artículo 71.10 LCR. En cambio, la sanción impuesta por tenencia de un visor térmico se revisa. En concreto, la Sala asume que no puede incardinarse entre los medios prohibidos por el artículo 48 LCR sino en los previstos en el artículo 47.3.c) LCR. Así, rechaza su tipificación como infracción muy grave del artículo 71.10 LCR. Cabe observar que, hecho esto, tendría que haberse limitado a declarar la nulidad de la sanción indebidamente impuesta por la Administración (STC 218/2005, de 12 de septiembre). Sin embargo, opta por su recalificación como infracción grave del artículo 72.6 LCR de modo que “debe imponerse a los recurrentes una sanción de 501 euros a cada uno de ellos, y la retirada de la licencia de caza e inhabilitación para obtenerla de 3 años”. Además, “procede la devolución del visor térmico” a su dueño.

- La **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 11 de marzo de 2025 (ponente Escanilla Pallás)** enjuicia las dos sanciones que se habían impuesto al director de una montería de caza mayor que, a consecuencia de un “proceso febril, tuvo que abandonar la cacería”. En cuanto a la primera, calificada como grave al amparo del artículo 72.25 LCR, la Sala aprecia que “no hay dolo, ni imprudencia por lo que tales hechos no son constitutivos de la infracción que se imputa ‘falsear el acta’”. En cuanto a la segunda, calificada como leve en virtud de la cláusula general del artículo 73.15 LCR, constata que el sancionado “incumplió sus obligaciones como Director de la cacería al firmar y entregar los precintos antes del momento legalmente exigido”. Así, estima parcialmente el recurso y declara que “procede imponer al demandante por una falta leve la sanción de 250 euros”.

- En fin, en otro caso en el que “objetivamente, es un dato cierto que existe un error en el acta” de batida de jabalí, **la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 6 de junio de 2025 (ponente Crespo Arce)** establece doctrina para la interpretación del artículo 72.25 LCR en el sentido de que “en el

término falsear existe un elemento subjetivo del tipo pues la alteración de los datos debe completarse con el ánimo fraudulento para hacer parecer como verdadero lo que es falso”.