

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA Y LEÓN

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

SUMARIO: 1. Introducción. 2. De nuevo sobre el Decreto de especies cinegéticas. 3. Interpretación estricta de los usos autorizables en suelo rústico. 3.1. Un supermercado no se puede instalar en suelo rústico. 3.2. Otra sentencia complementaria: la correcta recalificación de la parcela de suelo rústico afectada y sus efectos. 4. Anulación en casación de una sentencia polémica sobre el plan de aprovechamientos comarcales de lobo.

1. INTRODUCCIÓN

Estamos ante un semestre especialmente “cinegético” en lo que se refiere a la jurisprudencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia. Han sido numerosas las sentencias sobre esta materia; al margen de asuntos de sanciones de caza de escasa han dictado en estos meses y que no merece la pena comentar, por su escasa trascendencia, debe destacarse la muy larga e interesante sentencia de la sala en la que se vuelve a enjuiciar un reglamento cinegético: en este caso, el relativo a la conservación de especies cinegéticas; cuenta, además, con varios votos particulares, que cuestionan que la resolución, bien se ha quedado corta o bien ha ido demasiado lejos. También se trae a colación una sentencia del Tribunal Supremo que casa otra reciente –también sobre caza, en este caso del lobo- de la Sala del Tribunal Superior de Justicia, ya comentada. Para variar, se comentan un par de litigios en relación con los usos posibles en suelo rústico que tiene interés en cuanto a la sostenibilidad del urbanismo.

2. DE NUEVO SOBRE EL DECRETO DE ESPECIES CINEGÉTICAS

La STSJ (Valladolid), sala de lo contencioso-administrativo, de 8 de febrero de 2022, rec. 755/2018, vuelve por enésima vez a cuestionar la normativa de caza: en este caso, el Decreto 10/2018, de 26 de abril, que modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies

cinagéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

Parecía que el tema ya estaba agotado. Se han dictado sentencias por la sala del Tribunal Superior, un Auto de suspensión, algunas sentencias del Tribunal Supremo que afectan a la materia, se han publicado dos leyes, dictadas en buena medida para evitar estos conflictos... y sin embargo nunca se termina.

Ya había tenido ocasión la Sala de lo contencioso del TSJ de pronunciarse sobre este Decreto; el culmen del conflicto entre Administración cinagética y sala de lo contencioso de Valladolid llegó cuando, por Auto 44/2019, de 21 de febrero, esta suspendió el Decreto 10/2018, de especies cinagéticas y la correspondiente orden de caza y provocó con ello la imposibilidad de practicar la caza durante la temporada 2019-2020. Ante semejante medida, la Comunidad Autónoma reaccionó aprobando por vía de urgencia una modificación de la Ley que autorreservaba los aspectos cuestionados por la Sala (Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996). En definitiva, la modificación parcial de la Ley blindaba las órdenes de caza y el Decreto de especies cinagéticas frente a las impugnaciones judiciales.

Pero, a pesar de que la Ley 9/2019 y la posterior Ley 7/2021 de Caza autorreservan a la ley algunos de los aspectos regulados por el Decreto, el procedimiento continuó y terminó por la sentencia de 8 de febrero de este año, que incluye dos extensos votos particulares, uno de la propia presidenta, concurrente, y otro de otro magistrado, discrepante.

Una organización animalista impugnó el citado Decreto y de forma indirecta, la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, por haberse dictado el Decreto impugnado en ejecución de la referida Ley.

Es claro, antes de seguir con la exposición, que la impugnación de la Ley no tiene recorrido, por incompetencia del Tribunal: la inconstitucionalidad de las leyes sólo es declarable por el Tribunal Constitucional y no por los tribunales integrados en el Poder Judicial. Así se declaró en la sentencia.

Sin embargo, la impugnación del Decreto fue estimada, por lo que la Sentencia en cuestión anuló el Decreto en cuestión. No está de más recordar que el Decreto anterior, al que modifica el anulado, es el 32/2015, impugnado también

en su momento, anulado por sentencias del Tribunal Superior de Justicia y casada esta sentencia por el Tribunal Supremo. En efecto, la STS de 18 de mayo de 2020 (Rec. 4878/2017) confirmó la legalidad del citado Decreto de especies cinegéticas, en su versión anterior y ya derogada (Decreto 32/2015, de 30 de abril), casando la sentencia de la Sala de Valladolid 604/2017, de 17 de mayo, que anulaba algunos de sus preceptos.

En cuanto a la argumentación del recurso, la asociación impugnante entiende que el citado Decreto se elaboró sin que se haya acreditado la observancia de los principios de racionalización, orden y garantía de los procesos y equilibrios naturales exigidos por normativa nacional y supranacional de obligado cumplimiento y observancia; y respecto a algunos artículos en concreto, se afirma también la inexistente e insuficiente acreditación de los estudios técnicos y científicos que demuestren, respecto de las especies catalogadas como cinegéticas: 1) los niveles poblacionales actuales y reales, 2) la distribución geográfica actual y 3) el índice de reproductividad; en relación con el lobo (*canis lupus signatus*) y por eso la infracción de diversa normativa supranacional en materia medioambiental con violación flagrante del principio de jerarquía normativa constitucional; además se alega la infracción la normativa vigente en materia de Bienestar de los Animales Domésticos por la ilegalidad en la autorización de captura de los mal llamados "animales asilvestrados", y finalmente, se alega que todo el Decreto es nulo de pleno derecho por haberse dictado tras un Informe preceptivo del órgano consultivo colegiado previsto por el art. 65 de la Ley de Caza, que fue anulado por su composición contraria a derecho.

La Sala, una vez expuestos los diversos motivos, entra únicamente en el último de los señalados: la alegación de nulidad del Decreto por dictarse tras un informe preceptivo anulado.

La mayor parte de los fundamentos de derecho de la sentencia exponen cronológicamente la evolución de la jurisprudencia autonómica en relación con la caza, porque dejan ya señalada la argumentación que va a utilizar para estimar el recurso.

El órgano colegiado con funciones de asesoramiento en materia de caza era en el momento de elaboración del Reglamento en cuestión el Consejo Regional de

Medio Ambiente de Castilla y León, que a la fecha en que emite su informe (15 de diciembre de 2017) estaba regulado por el Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el citado Consejo Regional.

Los asistentes a la reunión del Pleno celebrada el 15 de diciembre de 2017 no dispusieron antes de su celebración de los estudios científicos en que se funda el proyecto de decreto que debían informar. El Presidente explicó que, siguiendo una práctica habitual, los informes realizados obraban en posesión de la Administración, y no fueron incorporados al expediente, principalmente por razones de extensión.

Dos semanas más tarde de esta reunión, la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de 29 de diciembre de 2017, rec. 200/2017, anuló, entre otros, el art. 5.1 del Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente; entendió que este precepto, relativo a la composición del Pleno, vulneraba el derecho a la participación recogido en la Constitución (art. 9.2). Como es fácil deducir, el Decreto impugnado, de 26 de abril de 2018, se dicta cuando ya se había dictado la sentencia que anulaba el precepto que regulaba la composición del Pleno.

La Sala de lo contencioso ya había recogido en diversas sentencias que el informe exigido por la Ley de Caza entonces vigente para aprobar el Decreto en cuestión era preceptivo y no vinculante; que su omisión determinaba la nulidad del reglamento que se tramita y que “el mismo efecto anulatorio se produce cuando el informe se ha emitido por el Consejo Regional de Medio Ambiente al amparo de un Decreto, el 2/2015, que lo regula y que ha sido declarado nulo (Sentencia de la Sala de 7 de marzo de 2018, rec. 754/2016)”.

La sentencia acude a la doctrina del Tribunal Supremo de la sentencia de 30 de enero de 2014, rec. 3045/2011, relativa a la nulidad en cadena tras la anulación de una disposición de carácter general y, de acuerdo con ella recuerda que la Administración no estaba obligada a aplicar de forma inexorable la Sentencia de 29 de diciembre de 2017, que anulaba el artículo que regulaba la composición del Pleno del Consejo Regional de Medio Ambiente porque no era firme cuando aprueba el Decreto aquí impugnado; quedaba a expensas de su propia valoración hacerlo o no, pero si lo hace y después adquiere firmeza esa

sentencia sí resulta obligada a enderezar su *rumbo inicial*, porque “*si acuerda la nulidad de una disposición general se han de borrar todos los efectos que hayan podido producirse en el tiempo*”.

Por tanto, el informe preceptivo que emitió el Pleno del Consejo Regional de Medio es nulo con efectos *ex tunc* porque el Pleno del Consejo Regional de Medio Ambiente se constituyó defectuosamente (infracción del principio de participación) y porque no se puso a disposición de los miembros del Consejo la documentación en cuestión (infracción del principio de transparencia).

La conclusión que se obtiene de esta sentencia es que las infracciones del ordenamiento jurídico que implican de ordinario la anulabilidad de los actos administrativos, cuando se refieren a reglamentos conllevan la nulidad de pleno derecho de estos. Esto es un problema. La interpretación rígida de la invalidez reglamentaria genera una auténtica devaluación de la seguridad jurídica: lo hemos visto en los planes urbanísticos y se aprecia en el reglamento de especies cinegéticas. Y se cuestiona en el segundo de los votos particulares.

Por otra parte, con perspicacia el Tribunal elude las cuestiones relativas a los demás contenidos de la impugnación, en especial, la relativa a la ausencia de estudios pormenorizados y actualizados sobre las especies cinegéticas (niveles poblacionales actuales reales, distribución territorial actual e índice de reproductividad). El voto particular concurrente lo echa en falta –es uno de los objetivos que con insistencia ha buscado siempre la Sala bajo la Presidenta actual- pero hay que recordar, como menciona el otro voto particular, que el Tribunal Supremo, en esa famosa sentencia de 18 de mayo de 2020, (cas. 4878/2017) relativizó el valor de estos estudios e informes que avalaran el carácter cinegético de las especies como condición necesaria para la realización de acción de cazar. En dicha sentencia del Tribunal Supremo, que validó el Decreto 32/2015, de 30 de abril, de la Junta de Castilla y León, ya dejó claro que no se pueden exigir de la Administración cinegética unos estudios sobre especies no vulnerables ni en peligro de extinción que sean más rigurosos y pormenorizados que los que se exigen para estas: “entendemos que no cuenta con apoyo normativo suficiente la necesidad de someter, cada año o temporada de caza, en cada ámbito competencial y territorial, y para cada especie de las considerabas susceptibles de caza, a una comprobación previa, particularizada

--- ad hoc---, territorial y material, del cumplimiento de los presupuestos previstos en el artículo 7 de la Directiva. (...). “Tal planteamiento, susceptible de ser exigido en las concretas actuaciones administrativas, no es extrapolable -con el nivel de exigencia expresado- al ejercicio de la potestad reglamentaria”. El Tribunal Supremo concluía: *“lo que no resulta posible es imponer, al ejercicio de la potestad reglamentaria, un nivel particularizado de motivación similar a la de una específica actuación administrativa”*. Esta doctrina se ha visto confirmada por la reciente STS de 27 de octubre de 2021, cas. 3041/2020, citada por el mismo voto particular.

Ciertamente, la incidencia de esta anulación en la actividad cinegética desarrollada en el territorio autonómico no será importante: por una parte, la sentencia actual al anular el Decreto 10/2018, hace que recupere su vigencia el Decreto anterior, cuya adecuación al ordenamiento declaró el Tribunal Supremo en su sentencia de 18 de mayo de 2020 (rec. 4878). Por otra parte, la nueva Ley de Caza regula en buena medida contenidos que estaban recogidos en el citado Reglamento.

3. INTERPRETACIÓN ESTRICTA DE LOS USOS AUTORIZABLES EN SUELO RÚSTICO

3.1. Un supermercado no se puede instalar en suelo rústico

Estamos ante una resolución judicial que tiene incidencia en el principio de sostenibilidad de la actividad urbanística.

La STSJ (Valladolid) de 10 de febrero de 2022 (rec. 317/2020) estima el recurso de apelación planteado contra una sentencia de un Juzgado de lo contencioso-administrativo de Valladolid en relación con una autorización de uso excepcional en suelo rústico para un supermercado en el término municipal de Aldeamayor de San Martín, un pueblo situado a catorce kilómetros de Valladolid y que tuvo un fuerte incremento poblacional durante el primer decenio del siglo XXI.

Por Decreto de Alcaldía se había denegado la solicitud de autorización de uso excepcional en suelo rústico de este supermercado, por tratarse de una actividad no vinculada a un servicio público y que, por ello no necesitaba ubicarse en suelo rústico.

Impugnada la denegación, el Juzgado estimó el recurso y entendió estimada la solicitud, y ello sobre la base de que se trataba de una actividad de claro interés general –los vecinos venían desde hacía tiempo solicitando la ubicación de un supermercado- y que el lugar elegido, aunque fuese suelo rústico, resultaba conveniente por estar próximo al suelo urbano y accesible para los vecinos de las dos grandes urbanizaciones con que cuenta el municipio. Ningún solar del casco urbano reunía las condiciones adecuadas y la ubicación en una urbanización supondría una fuerte limitación para los vecinos de la otra.

Finalmente, aunque no fue parte en el proceso judicial en primera instancia, una organización ecologista impugnó el otorgamiento de la autorización en vía de apelación. La sala analiza la legitimación de la organización, porque aduce esta el incumplimiento de la normativa urbanística, respecto de la que está vigente la acción pública, lo que exige de más consideraciones y obliga a desechar esta causa de inadmisión.

La sentencia de la Sala estima el recurso de apelación y revoca la sentencia de la Sala. Los motivos son jurídicos y fácticos; desde el punto de vista jurídico, tanto la Ley de Urbanismo como el Reglamento de desarrollo admiten excepcionalmente este tipo de autorizaciones. En concreto, el art. 23.2.g.3º de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, establece que en suelo rústico podrán autorizarse los siguientes usos excepcionales, conforme al art. 25 y a las condiciones que se señalen reglamentariamente, atendiendo a su interés público, a su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y a su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial: ... “g) Otros usos que puedan considerarse de interés público: 1º Por estar vinculados a cualquier forma del servicio público. 2º Por estar vinculados a la producción agropecuaria. 3º Porque se aprecie la necesidad de su ubicación en suelo rústico, a causa de sus específicos requerimientos o de su incompatibilidad con los usos urbanos”.

De acuerdo con esta previsión, que se recoge en términos similares en el art. 57 g) del Reglamento, el supermercado no puede calificarse como servicio público, aunque sí como actividad de interés público. Por eso, su ubicación en suelo rústico exige la existencia de una necesidad, por sus requerimientos o por ser incompatible con los usos urbanos. Se basa en la necesidad que concurren

conjuntamente el interés público y la necesidad de ubicación en suelo rústico, tal y como se deduce de la Ley y del Reglamento urbanísticos y como viene aplicando la misma Sala. Y ahí es donde la sentencia analiza a fondo la situación urbanística municipal y la contrasta con las necesidades de un supermercado. Y, apoyándose en los informes del arquitecto municipal, afirma desde un punto de vista jurídico que, si las grandes superficies no están permitidas en suelo rústico, lógicamente con mayor razón tampoco deben permitirse los supermercados, que tienen una vocación netamente urbana y cuyo uso es perfectamente compatible con el suelo urbano residencial. Desde un punto de vista fáctico muestra cómo en las citadas urbanizaciones –las que generan la principal demanda comercial- son suelo urbano consolidado y en ambas existen lotes de solares consecutivos aptos para el uso comercial con suficiente superficie y edificabilidad, que permitirían ubicar en ellos un supermercado de las características del que se buscaba instalar en suelo rústico.

En definitiva, la sentencia viene a reforzar el concepto de actividades de interés público como distintas del servicio público y que, para poder ser autorizadas en suelo rústico deben acreditar la necesidad de su instalación en este tipo de suelo. Tiene interés porque no hace una aplicación excesivamente rígida de la Ley y permite abrigar la posibilidad de una interpretación más flexible respecto de aquellas actividades, vinculadas a producción o comercialización de productos autóctonos cuya ubicación en suelo rústico, sin ser formalmente necesaria, se muestra conveniente para la viabilidad del negocio. Estoy pensando principalmente en bodegas en territorios con denominación de origen, pero se puede extender a otras actividades industriales agropecuarias.

Finalmente, la resolución judicial se inserta en una línea de sostenibilidad urbanística a través de la protección del suelo rústico y de la no utilización de este suelo para actividades que pueden desarrollarse perfectamente en suelo urbano.

3.2. Otra sentencia complementaria: la correcta recalificación de la parcela de suelo rústico afectada y sus efectos

Debemos añadir un elemento original que complementa la comprensión de esta sentencia: la misma Sala del mismo Tribunal y en la misma fecha ha resuelto un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la misma asociación demandante contra el Acuerdo de 30 de mayo de 2018 de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Valladolid -Servicio Territorial de Fomento de Valladolid- por el que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana -PGOU- en la parcela 128 del polígono 8 y la modificación de parámetros urbanísticos en el suelo rústico de Aldeamayor de San Martín (BOCYL de 20 de julio de 2018), que tiene por objeto: 1º, el cambio de categoría de suelo rústico de la citada parcela, pasando de Suelo Rústico de Protección Cultural a Suelo Rústico Común y 2º, la modificación de algunos parámetros de suelo rústico (en todo el territorio municipal) por considerarlos excesivamente restrictivos.

Hay que señalar que la parcela afectada, que pasa de ser suelo rústico de protección cultural a ser suelo rústico común es la misma en la que se pretendía instalar el citado supermercado. Sin embargo, la paralela recalificación de la parcela de suelo con protección cultural a suelo rústico común no permite cambiar las condiciones de autorización del supermercado en cuestión.

De la lectura de esta sentencia de 10 de febrero de 2022 (rec. 1242/2018) se aprecia el juego a dos bandas que planteó la empresa promotora de la iniciativa comercial: por una parte, cambio de calificación del suelo y por otra autorización excepcional. La asociación recurrente sospechaba que la modificación aprobada por la Comisión recategorizaba la parcela con la única finalidad de facilitar la instalación de un establecimiento comercial en suelo rústico. Sin embargo, aunque es obvia la existencia de sendos procedimientos paralelos –uno ante el Ayuntamiento y otro ante la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo- lo cierto es que el Acuerdo de la citada Comisión no cambia las condiciones de instalación del mencionado supermercado.

En efecto, la sentencia se encarga de dejar claro que, por una parte, el cambio de calificación de la parcela responde a la realidad de las cosas: en efecto, en la parcela referida no se aprecian valores arqueológicos dignos de protección, ni hay constancia tampoco de la existencia de inmuebles dignos de protección cultural; por eso, no solo es posible el cambio de calificación, sino conveniente,

para adaptar la categoría de suelo a la realidad física (los restos arqueológicos existentes quedaron fuera de la parcela, por lo que esta perdió el valor cultural); y por otra, la recategorización de la parcela no supone en ningún caso el reconocimiento de otros usos que los admitidos en suelo rústico. Y el propio Ayuntamiento de Aldeamayor denegó la autorización de uso excepcional en dicha parcela, no por razón de la protección cultural sino por tratarse de suelo rústico.

En definitiva, tanto el Ayuntamiento, como la Comisión han actuado en este proceso conforme a Ley; y la Sala ha confirmado esta actuación, revocando por una parte la sentencia que reconocía la autorización excepcional del supermercado, y confirmando, por otra, la legalidad del cambio limitado de calificación de la parcela en cuestión.

4. ANULACIÓN EN CASACIÓN DE UNA SENTENCIA POLÉMICA SOBRE EL PLAN DE APROVECHAMIENTOS COMARCALES DE LOBO

Se trae a colación, brevemente, una sentencia del Tribunal Supremo que anula una polémica sentencia del Tribunal Superior de Justicia que se comentó en su momento para esta revista.

Con fecha 12 de diciembre de 2019, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León anuló el Plan de Aprovechamientos Comarcales de Lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del Duero para las temporadas 2016-2017, 2017-2018 y 2018-2019, aprobado por resolución de la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Lo cierto es que dicha resolución ya había sido anulada por la propia Consejería en vía de alzada el 6 de septiembre de 2018, al resolver el recurso interpuesto por el representante de la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (Ascel). Aunque la Administración autonómica solicitó la declaración de la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de Ascel, la Sala consideró que no había lugar a declarar la terminación del recurso contencioso-administrativo y dispuso la continuación de las actuaciones hasta el dictado de la sentencia.

Aquella sentencia, que anulaba el Plan y responsabilizaba económicamente a la Junta de los lobos cazados de acuerdo con aquél, fue impugnada en casación por la Junta de Castilla y León y recientemente el Tribunal Supremo ha resuelto por sentencia de 27 de octubre de 2021, cas. 3041/2020, que revoca la sentencia impugnada.

Agua pasada no mueve molino. Y más sabiendo que desde 2021 el lobo al norte del Duero ha dejado de ser especie cinegética. Sin embargo, puede ser útil para resolver situaciones singulares como la expresada por la citada sentencia de 12 de diciembre en cuanto a la determinación de indemnizaciones, como señalábamos en los comentarios de la jurisprudencia del primer semestre de 2020. La asociación demandante exigió la condena a la Administración por haber permitido la caza de lobos en aplicación del citado plan, que fue considerado nulo. Y el Tribunal, habida cuenta de la imposibilidad de indemnizar a la asociación impugnante que estaba ejerciendo la acción popular de la Ley 27/2006 (esto es, que tenía un derecho a la legalidad, pero no a la reposición de una situación jurídica subjetiva) condenó a la Administración a elaborar un programa de protección del lobo ibérico al que debería destinar la suma total (número de ejemplares cazados multiplicado por el valor de cada ejemplar a efectos indemnizatorios) próxima al millón de euros. Con esta nueva sentencia desaparece esta original condena.