

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA RIOJA

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de La Rioja¹

Sumario: 1. Introducción. 2. Caza. 2.1. Sanciones. a) Consideraciones generales. b) Presunción de veracidad de las denuncias formuladas por agentes de la autoridad. 2.2. Tasas cinegéticas. 3. Montes. 3.1. Aprovechamientos cinegéticos en montes de utilidad pública. 3.2. Pistas forestales. a) Acceso motorizado para aprovechamientos micológicos. b) Ordenanza municipal de caminos. 4. Residuos. 4.1. Evaluación de impacto ambiental simplificada. a) Antecedentes. b) Sobre la prórroga del Informe de Impacto Ambiental. c) Sobre la pérdida de vigencia del Informe de Impacto Ambiental. d) Observación final. 4.2. Sanciones. 5. Agricultura. 5.1. Producción agraria ecológica. 5.2. Política Agraria Común: pago verde. 6. Tributación ambiental. 6.1. Impuesto estatal sobre el valor de la producción de la energía eléctrica. 6.2. Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

1. INTRODUCCIÓN

En el año que transcurre desde julio de 2021 hasta julio de 2022, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja ha dictado las sentencias que, por su mayor interés ambiental, se reseñan a continuación. Su comentario se va a ordenar empezando por los pronunciamientos recaídos en materia de caza que, una vez más, sigue siendo el bloque más numeroso (infra 2). A continuación, se han seleccionado tres sentencias dictadas en aplicación de la legislación de montes con especial atención a las que versan sobre pistas forestales (infra 3). Pero, sin duda, la que reviste mayor relevancia, por su proyección transversal, es la que suscita espinosas cuestiones relativas a una instalación de gestión de residuos sometida a evaluación de impacto ambiental simplificada (infra 4). En cuanto al resto, se consignan dos resoluciones sobre producción agraria ecológica y sobre el pago verde de la Política Agraria Común (PAC; infra 5), para acabar con otras dos que vuelven sobre temas

¹ Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i RTI2018-097216-B-I00, “El Derecho Español ante los Retos Inminentes de la Economía Circular” (DERIEC), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y FEDER “Una manera de hacer Europa”.

recurrentes en materia que, siquiera en un sentido muy amplio, puede considerarse de fiscalidad ambiental (infra 6).

2. CAZA

2.1. Sanciones

a) Consideraciones generales

En el periodo aquí considerado se han registrado cuatro nuevos pronunciamientos sobre sanciones impuestas por la Consejería competente en aplicación de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de caza de La Rioja. No está de más recordar que esa regulación acaba de ser derogada y sustituida por la reciente Ley 8/2022, de 24 de junio, de caza y gestión cinegética de La Rioja. Entre las muchas novedades que la reforma incorpora (y de las que oportunamente se da cuenta en este mismo número de la Revista²), su preámbulo destaca que “se ha mejorado la redacción de algunos tipos infractores para facilitar la comprensión y la aplicación del núcleo de prohibición”. También se han actualizado las sanciones para adecuarse a la realidad social.

Quien venga siguiendo estas crónicas jurisprudenciales habrá notado que en ellas nunca falta el consabido espacio dedicado a las sanciones en materia de caza. En principio, esta abundancia de conflictos podría explicarse, tal vez, por la importancia de esta actividad en un territorio que, pese a su reducida superficie, ofrece valiosos recursos cinegéticos. Pero, probablemente, también influye el celo con el que los órganos competentes –y, en particular, los agentes forestales– ejercen las potestades de vigilancia que tienen atribuidas, así como el nivel de especialización alcanzado en la instrucción de este tipo de expedientes. De hecho, y conforme a la tónica habitual, en esta ocasión los recursos resultan desestimados si bien en un caso la validez de las sanciones impuestas se confirma sólo parcialmente por la Sala que, por su parte, también muestra seguridad y soltura en este campo normativo. Celos inspector, especialización burocrática y soltura judicial, podría decirse, sin parangón en otros sectores del Derecho ambiental. Por cierto, da la impresión de que la litigiosidad no cede pese a que la desestimación de los recursos en estos

² Lucía Muñoz Benito, “Derecho y políticas ambientales en La Rioja. (Segundo semestre 2022)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol.13, núm. 2, 2022.

procesos conlleva invariablemente expresa condena en costas a la parte demandante “hasta el límite de 1.000 euros”.

Todavía desde un punto de vista general, cabe añadir que este conjunto de sentencias que se ha ido acumulando durante años ofrece un rico casuismo de circunstancias de hecho que contrasta, sin embargo, con el parco interés jurídico de los debates que en esos pleitos se entablan. Si acaso, en sus últimas resoluciones la Sala no ha desaprovechado la oportunidad de recordar su conocida tesis conforme a la cual “la acción de cazar”, descrita en el artículo 2 de la Ley 9/1998, “no incluye solo la acción de disparar al animal, incluye también las acciones necesarias para lograr el resultado pretendido”. Por tanto, “no se requiere que el inculpado porte arma”; basta con transportar “medios de caza listos para uso” –englobando entre esos “medios”, por ejemplo, el manejo de animales como perros o hurones– y todo ello incluso “aun cuando no se haya cobrado pieza alguna”. Lo demás suele girar invariablemente en torno a cuestiones de prueba y, más precisamente, a la presunción de veracidad de las denuncias formuladas por agentes de la autoridad que, obviamente, no es una presunción *iuris et de iure* sino *iuris tantum*; es decir, que puede desvirtuarse mediante mejor prueba en contrario.

b) Presunción de veracidad de las denuncias formuladas por agentes de la autoridad

Así ocurre, para empezar, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 20 de septiembre de 2021 (ponente Crespo Herce), que estima parcialmente el recurso interpuesto por el guarda director de una cacería. La Administración había apreciado la comisión de una infracción grave, prevista en el artículo 82.19 de la Ley 9/1998 (en su modalidad de cazar incumpliendo los requisitos establecidos en la autorización). E impuso una multa de 1.500 euros y sanción accesoria de pérdida de la licencia de caza en vigor e inhabilitación para obtenerla por un periodo de 1 año. La Sala revoca la resolución impugnada tanto en lo que respecta a la cuantía de la multa (que deja en 500 euros) como en lo que atañe a la duración de la sanción accesoria (que queda en 10 meses). Al margen de motivos formales, que también se alegaron sin éxito, la controversia gira en torno a cuestiones de hecho relativas al cumplimiento de los requisitos impuestos en la autorización otorgada para

una batida de jabalí. La denuncia del agente forestal aseveraba –bien que, al parecer, de forma “ciertamente vaga y sin concreción ni acreditación”– que el presunto responsable incumplió su obligación de estar presente en la montería.

La Sala enfoca el asunto desde el punto de vista del derecho a la presunción de inocencia en relación con la presunción de veracidad de las actas emitidas por agentes de la autoridad. Rescata la vieja STC 341/1993, de 18 de noviembre, relativa al artículo 37 de la LOPSC, e indica que sus consideraciones son aplicables al artículo 95 de la Ley riojana 9/1998. Y así concluye que la denuncia del agente forestal, “aunque éste haya ratificado la misma, no puede considerarse prueba suficiente sobre la comisión de todos los hechos denunciados, pues se ha aportado por el recurrente la declaración jurada de tres testigos”; testifical con la que “se desmiente la afirmación acerca de la ausencia del denunciado durante la cacería”. Por otra parte, la denuncia imputaba también al demandante el incumplimiento de su obligación de vigilar la colocación de posturas en la batida. Sobre este particular, la Sala sí considera acreditado que durante la batida efectivamente se colocaron posturas que estaban fuera de la línea autorizada y por eso mantiene la sanción, aunque la reduce.

El mismo problema de valoración de pruebas se plantea en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 29 de octubre de 2021 (ponente Matute Lozano), que desestima recurso contra sanciones (multa de 602 euros y pérdida de la licencia de caza e inhabilitación para obtenerla en un año) impuestas a una persona que manejaba hurones durante una cacería de conejo. Pero aquí la Sala no admite que la presunción de veracidad de la denuncia del agente forestal quede desvirtuada por la prueba testifical practicada.

La cuestión también aflora en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de febrero de 2022 (ponente Escanilla Pallás), que desestima el recurso contra multa de 602 euros y la pérdida e inhabilitación para obtener licencia de caza durante un periodo de doce meses, por la comisión de dos infracciones en materia de caza. Pero el verdadero interés de esta resolución radica en su aportación relativa al principio *non bis in idem* ya que, razona, “estar cazando en época de veda” y hacerlo “careciendo de autorización” no

constituye concurso ideal por lo que es correcto sancionarlas por separado. Y ello en aplicación del artículo 77 del Código Penal.

En fin, dado que “los testigos participaron en la cacería y queda comprometida su imparcialidad”, la presunción de veracidad de la denuncia prevalece también en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 10 de marzo de 2022 (ponente Matute Lozano) que desestima el recurso contencioso administrativo contra sanción de multa de 802 euros y la inhabilitación para obtener licencia de caza durante un año.

2.2. Tasas cinegéticas

Para cerrar este bloque, resta considerar un quinto pronunciamiento que se funda en la eficacia de la presunción de veracidad fuera ya del procedimiento administrativo sancionador. Se trata de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 10 de febrero de 2022 (ponente Matute Lozano). En ella se desestima recurso contra acto de aplicación de la tasa por permisos de caza en batida mixta de jabalí y cérvidos cuya cuota, conforme a la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja (también retocada este año), se determina en función de las piezas cobradas dentro de cupo. En aquel caso, el cupo de piezas autorizadas era de cuatro jabalís macho o hembra y cinco de ciervo selectivo. Pero la controversia surge porque la Administración gira liquidación por exceso de cupo aduciendo la ocultación de dos piezas de jabalí.

Tal ocultación había motivado la apertura de un expediente sancionador que se archivó. Sin embargo, para la Sala, a efectos fiscales, “el hecho de no haber sido sancionado en modo alguno significa que los hechos constatados por los agentes de autoridad en el expediente sancionador hayan dejado de existir o hayan dejado de ser amparados por la presunción de veracidad (artículo 77.5 LPAC)”. Una cosa es que el responsable de la batida “no haya sido sancionado por no haber quedado acreditada su culpabilidad y otra bien distinta que los hechos consistentes en la caza de dos jabalís que fueron arrojados al río y sus cabezas escondidas no ocurrieran. Estos hechos fueron constatados por los agentes forestales” y “por ello ha de tenerse por probado, en el presente recurso, que se abatieron 8 jabalís en exceso”.

3. MONTES

3.1. Aprovechamientos cinegéticos en montes de utilidad pública

El Tribunal ha dictado otras tres sentencias centradas en cuestiones relativas a la aplicación de la normativa que se contiene en la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de montes (LM), así como, aún sin adaptarse a las reformas que aquella norma básica ha venido experimentando, en la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 114/2003, de 30 de octubre. Todas ellas, por cierto, estiman los respectivos recursos que se interpusieron contra un acto administrativo, contra un reglamento e, incluso, contra la inactividad de la Administración.

Empezando por esto último, y sin abandonar del todo el mundo de la caza, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 10 de marzo de 2022 (ponente Crespo Herce), declara “no ajustada a derecho la falta de expedición por parte de la administración competente de las licencias solicitadas, en plazo previo al inicio de la primera montería”. Por resumir los antecedentes, bastará saber que una Mancomunidad formada por tres pequeños municipios es titular de un coto sobre cuya gestión se vislumbran, como trasfondo, desavenencias internas entre los Ayuntamientos. En todo caso, el particular recurrente había obtenido de la Mancomunidad la adjudicación de aprovechamientos cinegéticos para la temporada de caza 2019–2020 conforme a un calendario que abarcaría diez batidas mixtas de ciervo y jabalí a efectuar entre octubre de 2019 y febrero de 2020. Días antes de la primera batida, solicitó de la Dirección General de Biodiversidad las “licencias de disfrute” que para los aprovechamientos forestales en montes de utilidad pública de titularidad local exige el artículo 85 del Decreto 114/2003. En concreto, este precepto establece que “[N]o se podrá comenzar la ejecución de un aprovechamiento sin haberse expedido la correspondiente licencia de disfrute por el Director General competente en materia de medio natural debiendo cumplirse los requisitos siguientes: ... b) En los aprovechamientos adjudicados por la entidad propietaria, el adjudicatario dentro del plazo de veinte días siguientes a la adjudicación definitiva debe acreditar el pago del

porcentaje destinado al Fondo de Mejoras y de la liquidación de tasas correspondiente y debe presentar comprobantes de haber cumplimentado las condiciones económicas fijadas por la entidad propietaria”.

La Sala constata que el recurrente había cumplido esos requisitos y que, pese a ello, no recibió a tiempo las licencias que volvió a requerir de la Dirección General diez días después. En realidad, durante ese tiempo la Administración había llevado a cabo actos de instrucción orientados a la petición de informes para esclarecer las actuaciones de la Mancomunidad. Pero, como no recibía notificación de la resolución, el interesado interpone recurso contencioso-administrativo alegando que “la falta de respuesta por parte de la administración competente incurre en inactividad de la administración descrita en el art. 29 de la LJCA”. Ya en el seno del proceso judicial, obtiene Auto de medidas cautelares previas que obliga a la Administración a expedir las licencias solicitadas y ésta, en efecto, las expide a mediados de noviembre.

Pues bien, por encima de otras consideraciones –como la posible pérdida del objeto del recurso, que la demandada alega pero la Sala descarta–, lo decisivo en cuanto al fondo radica en que “no se analiza en el presente procedimiento, ni el Acuerdo en el que se aprueban los pliegos para la enajenación de procedimiento abierto de los aprovechamientos de las diez monterías ni la adjudicación de los mismos; nos encontramos ante actos firmes, no impugnados ante esta jurisdicción, por lo que no son objeto de análisis del presente procedimiento”. Así, “la cuestión de este recurso ha de centrarse en verificar si concurren las circunstancias previstas en el artículo 29 de la LJCA”. A este respecto, la demandada aduce que “para hablar de inactividad a los efectos del artículo 29.1 de la LJCA, la Ley se refiere a prestaciones concretas y no toda falta de respuesta satisfactoria de las pretensiones de un interesado en un escrito”. Frente a ello, la Sala replica que “los escritos dirigidos por” el particular interesado a la Administración “contienen la solicitud de una prestación concreta amparada en la resolución de adjudicación, tras un procedimiento administrativo que no fue objeto de recurso”.

Cabría esperar aquí apoyatura jurisprudencial o dogmática sobre el alcance material de las prestaciones que pueden ser objeto del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración. Pero la argumentación

judicial se basa en que “a la vista de realidad fáctica expuesta”, la Administración “debió expedir dichas licencias para que pudiera llevarse a cabo la actividad, esto es, antes de la fecha en que comenzaba la primera montería”. Esto puede suponer dejar en manos de las personas solicitantes la determinación del plazo máximo para el cumplimiento de la obligación de resolver estos procedimientos administrativos. Pero el caso es que, para la Sala, “la falta de expedición de dichas licencias en el plazo oportuno” (e insiste, “antes del comienzo de la primera montería”), “en la vía administrativa, resulta disconforme a derecho”.

Dicho esto, que se lleva al fallo, aún cree necesario agregar que “el recurrente se vio forzado a solicitar medidas cautelarísimas para poder ejercer el derecho que le había sido concedido, ello provocó la consecución (sic) del presente recurso contencioso-administrativo, al que no habría tenido necesidad de acudir si la administración hubiera actuado en plazo conforme a lo establecido”. Argumento final éste de doble filo pues lo mismo habría servido para un supuesto, no ya de inactividad, sino de silencio administrativo negativo que, por cierto, en el procedimiento a quo no parece que hubiera llegado a producirse. Dicho sea sin dejar de observar que, más allá del caso concreto, la concatenación de las previsiones contempladas por separado en las normativas de caza y de montes merecería, tal vez, una reconsideración del régimen de esas “licencias de disfrute” que todavía regula el Decreto 114/2003.

3.2. Pistas forestales

a) Acceso motorizado para aprovechamientos micológicos

En el caso de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 28 de diciembre de 2021 (ponente Escanilla Pallás), el debate gira en torno al régimen de autorización para transitar por pistas forestales con vehículos motorizados. Antes de proceder a su análisis, conviene recordar que en la Ley estatal de montes el tratamiento de esta cuestión se vincula con las medidas de prevención de incendios forestales. Por eso se introdujo en ella en 2006 el artículo 54 bis LM que luego fue retocado en su posterior reforma de 2015. Reformas éstas a las que nunca se adaptó, por cierto, el Reglamento autonómico.

Advertido esto, la sentencia trae causa de una solicitud que la Dirección General de Medio Natural había denegado invocando que el artículo 119 del Decreto 114/2003 “prohíbe la circulación por los viales o pistas de uso restringido salvo excepciones dentro de las cuales no se incluye el motivo de su solicitud”. La resolución judicial extracta parcialmente ese precepto para resaltar que, como excepción a la prohibición que rige como regla general, admite que “se podrá circular por las pistas de uso restringido” en determinados casos que incluyen el de “acceso a cualquier aprovechamiento forestal autorizado” [artículo 119.5.b) del Reglamento]. Ciertamente es que este inciso termina precisando que “[E]n los Pliegos de Condiciones se recogerán los accesos autorizados”.

Pero, sin prestar atención a esta precisión, la Sala acoge la alegación del demandante en el sentido de que la recogida de hongos y setas silvestres tiene la consideración de aprovechamiento forestal (conforme a la Ley 2/1995 y su Reglamento). Así, y puesto que el recurrente “ha acreditado que tiene autorización para el aprovechamiento forestal de recogida de hongos y setas”, por la Sala “no se comparte la argumentación de la resolución” recurrida, que incurre “en falta de motivación”. Y concluye que “el demandante tenía derecho a circular por la pista forestal que discurre entre Pinillos hasta Gallinero de Cameros el viernes 16 de noviembre de 2018 por la tarde”. Ello comporta la declaración de “disconformidad a derecho del acto administrativo impugnado”. Ahora bien, “cuestión distinta es que no puede concederse la pretensión formulada en segundo lugar (autorizar el acceso a circular con su vehículo a la pista forestal de acceso restringido cuando reúna los requisitos de ejercicio de la actividad de recogida de setas y hongos) porque tal pretensión es de futuro y al tratarse de una autorización habrá que solicitarla cada vez que ejercite su derecho para el aprovechamiento forestal de recogida de hongos y setas”.

Queda la sensación de que la cuestión de fondo no acaba de quedar bien resuelta. Desde la óptica del recurrente, y aunque la Sala rechaza la inadmisibilidad del recurso por pérdida sobrevenida de su objeto (alegada por la demandada), lo cierto es que el demandante ni pudo ejercer el derecho que se le reconoce ni podrá jamás hacerlo. Pero es que, desde la perspectiva de la tutela de los intereses generales, inquieta que la Sala no explore otra

interpretación que permita armonizar lo dispuesto en el Reglamento de montes de 2003 con el posterior Decreto 1/2015, de 9 de enero, por el que se regula la recolección micológica en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Este Decreto se dicta, precisamente, porque “en los últimos años la recolección de setas silvestres en los montes riojanos ha experimentado un incremento notable” y, dado que esta “circunstancia provoca una fuerte presión sobre el medio natural”, el Gobierno de La Rioja considera “necesario disponer un conjunto de medidas que contribuyan a la preservación y mantenimiento de la diversidad de las especies micológicas y a la armonización y coordinación entre los diferentes usos y aprovechamientos de los montes, con objeto de compatibilizar las exigencias de protección y conservación con las de aprovechamiento racional de los recursos naturales³”. En este contexto, cuesta aceptar que responda al espíritu conjunto de ambas normas tener que entender que la Dirección General quede obligada a otorgar la autorización de tránsito motorizado por esas u otras pistas forestales a cualquiera que esgrima una “autorización” para recogida de setas. Más bien parece que a lo que queda obligada es a reforzar la motivación de sus actos denegatorios. Y ello, claro está, sin perjuicio de iniciar, si lo estima oportuno, el procedimiento para una reforma normativa que especifique el tipo de aprovechamientos forestales a los que se refiere el artículo 119.5.b) del Reglamento de montes de 2003.

b) Ordenanza municipal de caminos

Sea como fuere, y todavía en relación con las pistas forestales, mucho mayor alcance tiene la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 16 de junio de 2022 (ponente Escanilla Pallás). En ella se estima el recurso interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra la Ordenanza Municipal reguladora del uso, mantenimiento y mejora de los caminos rurales de Lagunilla del Jubera. Y se declara la nulidad de la Ordenanza por dos motivos. El primero, de carácter formal, estriba en que se aprobó definitivamente antes de que transcurriera el plazo de información pública. La Sala se apoya para ello

³ Con carácter general, advierte que este “boom micológico” también “puede dar lugar a graves problemas de sostenibilidad para el monte y para el propio recurso”, Blanca Rodríguez-Chaves Mimbreno, “Los aprovechamientos micológicos. Notas sobre su regulación y proyección en España en el contexto de la nueva estrategia forestal de la UE (2030) y de la nueva PAC 2023-2027”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 51 (2022), pp. 85-144.

en jurisprudencia del Tribunal Supremo conforme a la cual “[E]l acuerdo de aprobación definitiva de ordenanzas fiscales, adoptado antes de haber transcurrido cumplidamente el plazo de 30 días de información pública y de que se hubieran resuelto las reclamaciones y las alegaciones presentadas dentro de dicho plazo en cualquiera de los registros o de los lugares que señala el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, constituye un motivo de nulidad absoluta de las ordenanzas”.

No obstante, el Tribunal pasa a abordar la cuestión de fondo que versa sobre el “exceso competencial” alegado por la demandante. Y, en este sentido, confronta las previsiones básicas relativas a la atribución a los municipios de competencias propias en materia de “infraestructura viaria” [artículo 25.2.d) LBRL] con las que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de “montes, aprovechamientos y servicios forestales” (artículo 9 del Estatuto de Autonomía y concordantes tanto de la LM estatal como de la Ley autonómica 2/1995 y su Reglamento). Y así llega a la conclusión de que la Ordenanza incurría también en vicio de incompetencia pues en ella “se contienen preceptos que chocan frontalmente con la competencia que sobre las pistas forestales ostenta la Comunidad Autónoma de la Rioja”. Se entiende que tales preceptos serían, al menos, tres de los seis identificados en la pretensión subsidiaria de la demanda. Pero el fallo da a entender que la declaración de nulidad afecta a la disposición en su integridad.

Lo cual da satisfacción a la pretensión principal del recurrente y, en verdad, aunque ninguno de sus artículos hubiera incurrido en exceso competencial, sería consecuencia lógica del defecto advertido en el trámite esencial de información pública. En este sentido, la sentencia enfatiza “que el trámite de información pública es un trámite esencial del procedimiento es indiscutible. Afecta al derecho de defensa y al derecho a la participación pública en la elaboración de las disposiciones reglamentarias pues la información pública representa la auténtica garantía que asegura la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza, como disposición reglamentaria, teniendo el derecho de participación pública rango constitucional”. Más adelante esto último queda matizado, como es debido, al

hacer referencia expresa al artículo 105 CE pero no al derecho fundamental que reconoce el artículo 23 CE.

4. RESIDUOS

4.1. Evaluación de impacto ambiental simplificada

a) Antecedentes

En el término municipal de Murillo de Río Leza se ubica una planta privada de valorización, clasificación y reciclaje de residuos de la construcción en la que “se está realizando una gestión de residuos en la instalación sin haber acabado la obra y sin haber cumplido ninguna de las condiciones que establece el Informe de Impacto Ambiental” y, lo que resulta determinante, “sin la preceptiva autorización” de gestor. Todas estas irregularidades quedaron probadas en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 30 de junio de 2021 (ponente Crespo Herce) que, como ya consta en la crónica anterior, impuso a su titular una sanción de 10.000 euros y cuatro meses de suspensión para el ejercicio de actividades previstas” en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC).

En relación con esa misma planta se ha dictado este año la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de marzo de 2022 (ponente Crespo Herce). El repaso de los antecedentes que en ella se exponen permite remontarse al origen de los problemas. Y es que, en agosto de 2016, la Dirección General de Calidad Ambiental admitió solicitud, “procedente del promotor”, para la evaluación de impacto ambiental simplificada del proyecto. Mediante Resolución 296/2016, de 22 de noviembre, se formuló el correspondiente Informe de Impacto Ambiental (IIA) del proyecto, que se publicó en el BOR de 28 de noviembre (y no de diciembre, como, por error, se lee en la sentencia) de 2016. Este informe decidió “no someter el proyecto a Evaluación de impacto ambiental ordinaria, visto que no se prevén afecciones significativas sobre el medio ambiente”. Pero impuso una serie de “medidas preventivas y correctoras” entre las que figuraba que el promotor “deberá obtener la autorización de tratamiento de residuos para las instalaciones y para el operador”. También recordaba que “de acuerdo a lo establecido en el

artículo 47.4 de la Ley 21/2013” [de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA)], “el presente informe de impacto ambiental perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicado en el Boletín Oficial de La Rioja no se hubiera procedido a la autorización del proyecto en el plazo máximo de cuatro años desde su publicación”.

Por obvio que parezca, conviene recordar que el promotor tendría que haber presentado aquella solicitud ante el órgano sustantivo⁴. Y que la naturaleza jurídica del IIA es la de un acto administrativo de trámite que se tendría que haber insertado en ese procedimiento principal a resolver por el órgano sustantivo. Ciertamente es que, en un caso como éste, el procedimiento sustantivo principal podría haber sido el de obtención de la autorización sectorial de gestor de residuos o el de obtención de las autorizaciones –urbanísticas y/o ambientales– previas para la construcción de las instalaciones. En todo caso, en el relato fáctico de la sentencia nada se aclara sobre ese procedimiento sustantivo principal.

En realidad, da la impresión de que todo el mundo opera como si el IIA fuera un acto administrativo definitivo dirigido, no ya al órgano sustantivo competente para resolver el procedimiento principal, sino al promotor que se siente así habilitado para ejecutar su proyecto. Prueba de ello es que en su razonamiento posterior la Sala dará por bueno que “[E]l Director de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos comenzó a tramitar la Evaluación de Impacto Ambiental simplificada, confiando en que, a la mayor brevedad posible, el promotor iba a presentar la solicitud y la documentación para la autorización sustantiva”. Y, más aún, a renglón seguido se lee que “[C]uando el promotor solicitó la prórroga, tres años después de obtener la autorización ambiental, la solicitud de autorización sustantiva del proyecto no fue presentada por” el promotor (énfasis añadido para resaltar que se está confundiendo el IIA con una autorización)⁵.

⁴ Por aplicación del artículo 45.1 LEA, que dice lo siguiente: “Dentro del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto, el promotor presentará ante el órgano sustantivo, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada”.

⁵ Confusión ya presente, por cierto, en la antes citada Sentencia de 30 de junio de 2021: “El recurrente ha de responsabilizarse del desarrollo de la actividad en una planta de la que es titular, sobre la que pesa una

De hecho, el 13 de marzo de 2020 el promotor “solicita la prórroga” del IIA “fundamentándolo en que ‘debido a circunstancias tanto externas como internas a la empresa, se han alargado los plazos de ejecución de las obras’”. Esta referencia a “obras” no deja de ser muestra de pasividad de la Administración ambiental y de descoordinación con la Administración urbanística. Aun así, sin reparar en la importancia de esta cuestión, la sentencia contiene alusiones a la solicitud por el promotor de una “nueva licencia urbanística”, el 28 de abril de 2020, “para poder finalizar las obras de la planta” y a la declaración por el Ayuntamiento de Murillo de Río Leza de “la caducidad de la licencia de obras, nº 140/2016”. Sea como fuere, en el procedimiento iniciado mediante la solicitud de prórroga del IIA el único acto de instrucción que consta es el informe de la Sección de Residuos cuyo contenido se extracta, textualmente, del siguiente modo: “en la solicitud del interesado no se aprecia motivación en materia de residuos. Sobre el trámite de autorización sustantiva no existe solicitud”. Y así se llega a la Resolución del Director General de Calidad Ambiental, de 16 de abril de 2020, por la que “se deniega la prórroga” pero, al mismo tiempo, se “declara la pérdida de vigencia” del IIA.

Contra esta resolución se interpuso recurso de alzada. En la tramitación de éste se recaba informe de la Sección de Evaluación que confirma que “se han producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron para la evaluación de impacto ambiental simplificada porque las actividades que se están llevando a cabo en la zona son de extracción de áridos, depósitos y enterramiento de residuos; están produciendo impactos significativos que no existían en el momento de la tramitación de la evaluación ambiental simplificada”. Con apoyo en ello, por Resolución de 22 de enero de 2021, el Consejero desestima el recurso de alzada. Y frente a esta desestimación, el promotor interpone recurso contencioso-administrativo en cuya demanda se formulan dos principales alegaciones que corren suerte dispar. En efecto, la Sala llegará a la conclusión de que la resolución impugnada es conforme a Derecho “en lo que se refiere a la denegación de la prórroga” pero no “en lo relativo a la pérdida de vigencia del IIA, revocándose en este pronunciamiento”.

autorización ambiental que le sujeta a una serie de condiciones y sobre la que ostenta la cualidad de promotor de la obra”.

b) Sobre la prórroga del Informe de Impacto Ambiental

La primera alegación del recurrente sostiene que “no hay motivos para denegar la prórroga” ya que tal denegación “se ha efectuado con ausencia de prueba” y mediante “afirmaciones vagas, incorrectas, sin fundamentar y sin haber solicitado informe a todos los órganos a los que se solicitó para conceder el informe inicial”.

A este respecto, la Sala extracta el artículo 47.6 y 7 LEA. También trae a colación, equívocamente, el artículo 6.d) de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LPMAR). Se define en él el concepto de “modificación sustancial”, aquí completamente fuera de lugar porque solo opera respecto de “la autorización ambiental integrada o la licencia ambiental”⁶. En todo caso, la *ratio decidendi* descansa en el informe de la Sección de Evaluación sobre el que vuelve con más amplitud para recordar que en él “se detallan las modificaciones sustanciales que se están llevando a cabo” (entre otras, “se está realizando gestión de residuos sin haber acabado la obra”, “se están incumpliendo las características del proyecto evaluado”, se “están produciendo alteraciones de carácter permanente o de larga duración sobre el paisaje, el suelo y el subsuelo”). Informes de agentes forestales también acreditan que “en las instalaciones objeto de recurso se han realizado cambios sustanciales”.

c) Sobre la pérdida de vigencia del Informe de Impacto Ambiental

La segunda alegación del demandante consiste en que, conforme al artículo 47.4 LEA, “no ha incurrido en causa para pérdida de vigencia del informe” y, más precisamente en que “no puede acordarse la pérdida de vigencia del informe en el procedimiento administrativo en el que se solicita la prórroga”.

A este respecto, la Sala extracta los artículos 45 y 47.4 LEA. Como es sabido, en este último se contempla una única causa de “pérdida de vigencia” que es la falta de autorización del proyecto en un plazo, de cuatro años, que en el caso no había vencido. No ocurre así en el Reglamento de desarrollo del Título I

⁶ Para más detalles sobre esas otras técnicas, René Javier Santamaría Arinas, “La Rioja: la esperada reforma de la Ley de protección del medio ambiente”, en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, CIEDA-CIEMAT, Madrid, 2018, pp. 1165-1198.

"Intervención Administrativa" de la LPMAR, aprobado por Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, en cuyo artículo 17.2 se añaden otras causas de posible extinción anticipada como el incumplimiento de condiciones o la variación de circunstancias⁷. En todo caso, la ratio decidendi se acaba encontrando en la prohibición de reformatio in peius del artículo 88 LPAC. Así, "en el procedimiento administrativo instado a solicitud de la mercantil interesando la prórroga de un informe de impacto ambiental, no cabe acordar además la pérdida de vigencia de dicho informe, cuando se encontraba en plazo para solicitar la prórroga del mismo al no haber concluido el plazo de cuatro años concedido por la Administración. Ello sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento a tal fin". A lo cual se suma, "a mayor abundamiento", la falta de audiencia al interesado, exigida expresamente por el artículo 17.2.d) RLPMAR; falta que "causa en este caso, efectiva indefensión, contemplando el procedimiento en su conjunto y el acto final como resultado de la integración de trámites y actuaciones".

d) Observación final

En definitiva, dado el planteamiento del proceso, da la impresión de que ni siquiera una fundamentación más consistente habría podido conducir a otro desenlace. Pero, más allá de las consecuencias inciertas del fallo, el caso ilustra sobre el enquistamiento de problemas prácticos que, en un contexto de deficiente comprensión de categorías jurídicas elementales, puede ocasionar que las Administraciones competentes no ejerzan a su debido tiempo y en la forma oportuna las potestades de restablecimiento de la legalidad ambiental. Una potestad ésta que, desde la óptica sectorial, la Administración autonómica ya tenía atribuida por el artículo 30 LRSC y que, con expediente sancionador o sin él, tendría que haber conducido a la paralización de la actividad⁸.

⁷ No sin "carencias técnicas" que ya se han puesto de relieve en René Javier Santamaría Arinas, "La Rioja: Paradojas en el desarrollo reglamentario de la Ley de protección del medio ambiente", en F. López Ramón (coord.), Observatorio de Políticas Ambientales 2019, CIEDA-CIEMAT, Madrid, 2019, pp. 1196 y 1197.

⁸ Sobre la recepción de la potestad de restablecimiento de la legalidad en el artículo 36 LRSCEC y sus vínculos con la potestad sancionadora, véase Ángel Ruiz de Apodaca, "El ¿nuevo? régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos (arts. 33 a 36 LRSCEC)", en J.J Pernas García (Dir.), *Estudio sistemático sobre la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, Monografía XXI de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2022, pp. 347 y 386.

4.2. Sanciones

Sobre otra instalación privada de gestión a la que sí se había otorgado autorización para la valorización de residuos no peligrosos versa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 29 de junio de 2022 (ponente Crespo Herce). Trae causa de resolución del Director General de Calidad Ambiental por la que se impuso a su titular una sanción “por la infracción prevista en los artículos 46.3.a), b) y c) LRSC. Conviene precisar, por lo que luego se verá, que en esos preceptos se tipificaban como infracciones graves, siempre que no hubieran supuesto un peligro grave o un daño a la salud de las personas o deterioro grave para el medio ambiente, tres conductas distintas: la primera consiste, por lo que al caso importa, en el ejercicio de la actividad incumpliendo las obligaciones impuestas en la autorización de gestión; la segunda, en la “actuación en forma contraria a lo establecido en esta Ley y en sus normas de desarrollo” y la tercera, en fin, en el abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos no peligrosos. La sanción impuesta consistió en una multa de 30.000 euros y, al parecer, también en “la revocación” (sic) de la autorización, bien que “por el plazo de un año”.

Contra esas sanciones se interpone por el gestor recurso contencioso-administrativo en cuya demanda se formula, como pretensión principal, su “anulación” y, como pretensión subsidiaria, su sustitución por otras más acordes con el principio de proporcionalidad. La pretensión principal no prospera porque los informes que obran en el expediente acreditan la existencia de numerosos incumplimientos. Entre ellos, por ejemplo, “que se admiten los residuos sin pesaje previo, los residuos admitidos no se depositan en el espacio habilitado al efecto sino que son vertidos directamente sobre el terreno y no hay constancia de que se realicen tratamientos previos para quitar los residuos impropios”, “que se han hecho obras” no previstas en el proyecto, o que no se cumplen las características exigidas de vallado. Puestas así las cosas, la Sala concluye que “para demostrar la disconformidad del recurrente respecto a la calificación jurídica de los hechos sancionables, no se ha aportado por la mercantil prueba suficiente que desvirtúe las actuaciones objeto de sanción”.

No obstante, la pretensión subsidiaria sí prospera porque “si bien es cierto que esta Sala considera que la recurrente ha realizado una actuación sancionable conforme al artículo 46.3 LRSC, sin embargo, no se ha efectuado un juicio de proporcionalidad en la sanción a imponer ni justificación de la graduación de la sanción impuesta; la administración sancionadora no ha acreditado los criterios que llevan a la imposición de la sanción adoptada”⁹. Más precisamente, “no se explicita por parte de la Administración sancionadora la aplicación de los criterios que el artículo 48 LRSC establece relevantes para efectuar la debida graduación de las sanciones. La resolución nº 57 de la que trae causa el presente recurso, detalla los hechos denunciados y los artículos que tipifican los hechos objeto de sanción” [artículos 46.3.a), 46.3.b) y 46.3.c) LRSC], “sin embargo, la sanción se establece de forma conjunta, sin distinguir cada una de las infracciones. Debería haberse detallado la correspondiente individualización de las conductas infractoras y la asignación a cada una de ellas de la sanción correspondiente, fundamentando y justificando la cuantía de multa a imponer, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 48 LRSC”. Por consiguiente, el fallo estima parcialmente el recurso y revoca “sólo la resolución en lo que a la sanción pecuniaria a imponer se refiere”, que, de 30.000 euros, pasa a quedar en 10.000.

5. AGRICULTURA

5.1. Producción agraria ecológica

Muy interesante resulta, ya en otro orden de consideraciones que rebasan con mucho el campo propio de lo estrictamente ambiental, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 10 de enero de 2022 (ponente Escanilla Pallás). En ella se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra resolución de la Consejería de Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja que había denegado solicitud de cierta mercantil (Servicio de Certificación CAAE SLU) para operar como organismo de control y certificación de la producción ecológica en el ámbito territorial de La Rioja. En realidad, entrañaba una

⁹ Razonamiento que ya estaba presente también en la antes citada Sentencia, de la misma ponente, de 30 de junio de 2021 respecto de otra instalación de gestión de residuos.

impugnación indirecta del Decreto 21/2019, de 31 de mayo, por el que se regula el ejercicio de funciones en materia certificación y control de la producción ecológica en La Rioja y se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interno del Consejo de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja¹⁰. Pero la Sala respalda su validez al rechazar que “el monopolio público de servicios que ostenta la Comunidad Autónoma de La Rioja” al respecto vulnere ni el Derecho comunitario (Reglamento 834/2007 y Directiva de servicios), ni la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado ni la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El fallo es acertado aunque la fundamentación se podría mejorar empezando por explicar por qué se sigue manejando en todo momento el Reglamento (CE) nº 834/2007 y no se hace ni la más mínima mención al Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo. Máxime cuando es al Reglamento 2018/848 al que pretendía adaptarse el Decreto riojano 21/2019.

5.2. Política Agraria Común: pago verde

Cumple reseñar, en fin, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 19 de mayo de 2022 (ponente Matute Lozano). En ella la Sala desestima recurso contra requerimiento de reintegro de ayudas PAC (pago verde). Obiter dicta, tiene interés la referencia que hace a una Circular 6/2018, del Fondo Español de Garantía Agraria, por el que se aprueba el Plan nacional de controles y criterios para la aplicación de penalizaciones. Pero el fallo se funda en que, “de la normativa aplicable, se desprende que no es preciso, para efectuar válidamente los controles sobre el terreno de la condicionalidad, asumida como obligatoria por los beneficiarios de las ayudas públicas, que los mismos requieran formalmente de un anuncio de visita. No se establece tal requisito procedimental en el Real Decreto 1078/2014 y tampoco en el

¹⁰ Sobre esta regulación, con especial atención a sus puntos oscuros, René Javier Santamaría Arinas, “La Rioja: territorio, sector agrario y cambio político”, en B. Lozano Cutanda y otros (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 1159-1181.

Reglamento de Ejecución UE 809/2014”. Así, “[D]e los anteriores preceptos se infiere que el control sobre el terreno puede realizarse sorpresivamente o con anuncio previo”.

6. TRIBUTACIÓN AMBIENTAL

6.1. Impuesto estatal sobre el valor de la producción de la energía eléctrica

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 12 de noviembre de 2021 (ponente Escanilla Pallás), desestima un nuevo recurso contra acto de aplicación del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica. En numerosos casos precedentes¹¹, la Sala ya había fijado su posición al respecto rechazando plantear cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley estatal 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, reguladora de este impuesto. Y lo había hecho transcribiendo el Auto del Tribunal Constitucional 69/2018, de 20 de junio, que inadmitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra dicha Ley por el Tribunal Supremo. En esta ocasión, la recurrente también procedía a “solicitar curso a la declaración prejudicial por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”; cosa que la Sala de Logroño aprovecha para dejar constancia de la STJUE de 3 de marzo de 2021 (asunto C-220/19) que, como ya se indicó aquí, descarta cualquier colisión del tributo no sólo con las Directivas 2008/118/CE, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y 2009/72/CE, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, sino también con la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

¹¹ Recogidos, sucesivamente, por Lucía Muñoz Benito, “Jurisprudencia ambiental en La Rioja (Primer semestre de 2020)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI Núm. 1 (2020) y por René Javier Santamaría Arinas, “Jurisprudencia ambiental en La Rioja. (Primer semestre de 2021)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI Núm. 1 (2021).

6.2. Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos

En fin, al igual que ya hiciera en sentencias previas relativas a ordenanzas homónimas de otros municipios, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 28 de julio de 2021 (ponente Crespo Herce) estima el recurso interpuesto por Red Eléctrica de España contra la Ordenanza del Ayuntamiento de Villalba de Rioja reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos. El motivo vuelve a ser que establecer un tipo único de gravamen que no distingue entre aprovechamiento especial o utilización privativa del dominio público local constituye infracción del artículo 24.1.a) TRLHL.