

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

ANNA PALLARES SERRANO

Profesora Titular de Universidad

Universitat Rovira i Virgili

SUMARIO: 1. Periodo de concesión de explotación de minas. 2. Ayudas al sector vitivinícola a raíz de las perturbaciones del mercado a causa de la COVID-19. 3. Normativa de residuos. 4. Interpretación elementos constitutivos infracción grave de la ley del sector de hidrocarburos.

Son diversas las Sentencias del Tribunal Supremo sobre cuestiones medioambientales, dictadas en el período comprendido entre el 12 octubre 2021 y el 8 de abril de 2022, que consideramos que merecen nuestra atención.

1. PERIODO DE CONCESIÓN DE EXPLOTACIÓN DE MINAS

La STS con la referencia ECLI:ES:TS:2022:381, de 02/02/2022, trae causa de un recurso de casación interpuesto por “TUNGSTEN SAN JUAN, S.L.”, contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, desestimatoria del procedimiento ordinario núm. 7097/19, dictada a resultas de impugnar, la citada mercantil, la resolución de la Consejería de Economía, Empleo e Industria de la Junta de Galicia, de 4 de diciembre de 2018, por la que se otorgaba a la recurrente la concesión directa de la mina “San Juan, número 5226”, por un plazo de 10 años.

La cuestión casacional objetiva para la formación de jurisprudencia se centra en determinar “sí es posible reducir el periodo inicial de duración -treinta años- de las concesiones de explotación de recursos de la sección C, en supuestos en los que así se solicite o sea exigible en atención a los proyectos de explotación que les sirva de base”. Para ello se considera fundamental interpretar correctamente el artículo 62.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas que reza así:

“La concesión de explotación se otorgará por un período de treinta años, prorrogable por plazos iguales hasta un máximo de noventa años. Para la obtención de cada prórroga deberá demostrarse en el expediente reglamentario la continuidad del recurso o el descubrimiento de uno nuevo, así como la adecuación de las técnicas de aprovechamiento al progreso tecnológico. Sin perjuicio de lo anterior, la concesión caducará por las causas que se establecen en el artículo ochenta y seis de esta Ley”.

Hay que tener presente que la mencionada empresa solicitó a la Administración la concesión de un permiso de explotación de recursos de la sección C de la Ley de Minas, aportando al expediente un proyecto de explotación de 10 años, con la correspondiente declaración de impacto ambiental referida a este periodo. Por ello, en la sentencia recurrida se afirma que, de acuerdo con el artículo transcrito, no se puede modular el plazo de duración de las concesiones de explotación de los referidos recursos, pero tampoco se puede olvidar que al no quedar “(...) acreditada con rigor la viabilidad de la explotación por el plazo de treinta años, sino de diez, lo que procedía era denegar la solicitud en los términos en que fue formulada y, después, valorada por la DIA”.

La pretensión de la empresa recurrente es conseguir un pronunciamiento favorable a la concesión de un título de 30 años en base al tenor literal del artículo 62.1 de la Ley de Minas.

A pesar de esta reclamación el TS tiene claro que el debate casacional se centra en determinar si puede “concederse una explotación de tales recursos por el mencionado plazo de 30 años, cuando la documentación sobre la viabilidad de la explotación de esos recursos, presentada por la interesada en la concesión, y la subsiguiente DIA, se limita a un plazo muy inferior al de los 30 años legales”.

Al respecto, la defensa de la Administración considera que, en el caso que el proyecto de explotación de la mina de recursos de la sección C sea inferior al periodo de 30 años, se debe otorgar la concesión por el correspondiente periodo inferior otorgándose con posterioridad las prórrogas necesarias, con los sucesivos proyectos ampliados de explotación, para completar como mínimo los 30 años.

La Sala de lo Contencioso del TS falla determinando que no ha lugar al recurso de casación contra la sentencia desestimatoria del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en base a los siguientes fundamentos:

- En primer término, no se puede compartir el criterio de la Administración por la literalidad del precepto. En segundo lugar, en la exposición de motivos de la Ley de Minas se expresa que este régimen temporal está justificado por el impacto, transcendencia y repercusiones de estas explotaciones. La normativa también prevé que si no se observan las condiciones de la concesión y se deja de explotar la Mina opera la caducidad del título.

- Tampoco se pueden sostener las pretensiones de la mercantil, desde el momento que la normativa determina que con la solicitud de la concesión para 30 años deberá aportarse el proyecto de aprovechamiento para el mismo periodo.

2. AYUDAS AL SECTOR VITIVINÍCOLA A RAIZ DE LAS PERTURBACIONES DEL MERCADO A CAUSA DE LA COVID-19

La STS que identificamos, a través de la referencia ECLI:ES:TS:2022:315, es el resultado de la interposición de un recurso ordinario, por la representación procesal de la Asociación Provincial de Empresarios de Industrias Vitivinícolas de Ciudad Real contra el Real Decreto 557/2020, de 9 de junio, por el que se adoptan medidas extraordinarias en el sector del vino para hacer frente a la crisis causada por la pandemia de Covid-19, y por el que se fija una norma de comercialización en el sector del vino y se modifica la regulación sobre declaraciones obligatorias en el sector vitivinícola y el programa de apoyo al sector del vino. La parte demandada ha sido el Abogado del Estado como representante legal de la Administración del Estado.

La impugnación se concreta en los artículos 5 y 6.1 que transcribimos a continuación:

“Artículo 5. Importe de la ayuda.

1. El importe de la ayuda a pagar a los destiladores autorizados para la destilación de crisis está establecida en 0,40 €/litro de vino destilado para el vino con DOP, y de 0,30 €/litro de vino destilado para el resto de vinos.

Este importe se verá incrementado en 0,005 €/l de vino para aquellos volúmenes de vino para los que la distancia entre el almacén de origen del vino y la destilería de destino se sitúe entre los 150 y los 300 kilómetros, y en 0,01 €/l de vino para aquellos volúmenes de vino para los que haya más de 300 kilómetros de distancia entre el almacén de origen del vino y la destilería de destino.

2. La cuantía de la ayuda mencionada en el apartado 1 cubre los costes de suministro de vino a los destiladores y la destilación del vino en cuestión.

3. El destilador deberá abonar al suministrador del vino el importe de la ayuda una vez descontados los costes de la destilación.

4. La cuantía del coste de suministro del vino a abonar por las destilerías a cada uno de sus suministradores podrá atender a bonificaciones y depreciaciones derivadas del tipo de vino, la graduación del vino entregado u otros hechos objetivos, debiendo responder en todo caso su cálculo a los principios de objetividad y no discriminación.

En todo caso, el suplemento por transporte a que se refiere el segundo párrafo del apartado 1 del presente artículo será abonado por el destilador de forma íntegra al suministrador.

Artículo 6. Solicitudes de ayuda.

1. Las solicitudes de ayuda deberán presentarse ante el órgano competente de la comunidad autónoma donde radiquen las instalaciones de destilación a más tardar el 23 de junio de 2020. Las solicitudes se presentarán en todo caso por medios electrónicos a través de registro electrónico de la autoridad competente o mediante cualquiera de los registros y medios electrónicos previstos en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Conforme a lo previsto en la habilitación contenida en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se dispone la obligatoriedad de relacionarse por medios electrónicos con la Administración para la presente línea de ayudas.”

La parte demandante solicita o bien la nulidad del Real Decreto citado o subsidiariamente la modificación del artículo 5.1 adicionando junto al vino de DOP (denominación de origen protegida) al vino de procedencia ecológica y la revocación del artículo 6. En la demanda se alega respecto al artículo 5.1. que es discriminatorio porque no tiene en cuenta a los vinos ecológicos y en relación al artículo 6 se denuncia el escaso plazo para la formulación de solicitudes dejando a los interesados poco margen de maniobra.

El fallo desestima el recurso contencioso administrativo en base a los siguientes argumentos:

- No se vulnera el derecho de igualdad y prohibición de trato discriminatorio en el artículo 5 porque, por un lado, no se excluye a todos los vinos ecológicos, desde el momento que los vinos de DOP pueden ser también vinos ecológicos, siempre que reúnan los requisitos establecidos normativamente para ello, y, por otro lado, no es necesario añadir a los vinos ecológicos para restablecer la igualdad porque estamos hablando de productos no siempre coincidentes.
- No procede revocar el artículo 6 ya que el propio artículo facilita la agilización de la tramitación correspondiente al establecer que las solicitudes se presenten por medios electrónicos.

3. NORMATIVA DE RESIDUOS

La STS con la identificación ECLI:ES:TS:2021:4683 de 13 de diciembre, es fruto de un recurso contencioso administrativo ordinario interpuesto por la Asociación Nacional de Gestores de Residuos de Automoción, la Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje, el Gremi de Recuperació de Catalunya, y la Asociación Española de Recicladores de Papel y Cartón contra el Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del estado. La parte demandada es la Administración del Estado, que es la que aprueba el Real Decreto.

Los demandantes consideran nulos de pleno derecho el artículo 1.3.b) y el artículo 8.3 del citado Real Decreto. El primer artículo por excluir de su ámbito de aplicación determinados transportes de “logística inversa” y el segundo por imponer una limitación en el número de almacenamientos sucesivos hasta su almacenamiento en espera de su reciclado o eliminación, todo ello - a parecer de los demandantes -, contrario a la ley 22/2011 de residuos y Suelos Contaminados y a la normativa europea.

En el FJ segundo de la sentencia se transcribe la normativa aplicable relacionada con los artículos citados, sobre los que se discute su legalidad, para pasar a analizar, en el FJ tercero, la cuestión de la exclusión de determinados transportes de logística inversa del ámbito de aplicación del Real Decreto 553/2020. Al respecto, la Sala deduce de la normativa que por logística inversa se entiende “el traslado de productos desde el usuario final hacia otros destinos, frente a lo que constituye la logística natural de distribución de los productos desde su fabricación hasta el usuario final. En el supuesto de autos, se trataría por tanto del traslado de los residuos desde los hogares y comercios hacia su reciclado o destrucción”. Sobre ello la Sala afirma:

“El artículo 1.3.b) del Real Decreto 553/2020 no es, por tanto, contrario al artículo 29.2 de la Ley de Residuos como afirman los demandantes, puesto que se trata de un transporte que no es gestión ni traslado de residuos y por consiguiente, no está sometido al requisito de comunicación previa contemplado en el artículo 29, sin que resulte de aplicación al caso el artículo 28 referido a las exenciones del requisito de autorización que ni siquiera es necesario para el traslado de residuos propiamente dicho. En lo que respecta al derecho comunitario, la parte demandante no argumenta que la Ley haya traspuesto de forma errónea la Directiva de residuos al excluir el acopio inicial de residuos en comercios y plataformas de distribución (no de tratamiento ni almacenamiento) de la consideración de gestión o transporte de residuos, ni parece que la opción de la norma nacional contradiga precepto alguno de la norma comunitaria. Así, la inclusión del transporte como una actividad de gestión de los residuos y el sometimiento de la misma a la necesidad de registro cuando se realiza con carácter profesional (artículos 3.9 y 26 de la Directiva) están debidamente recogidos en la Ley española, sin que resulte contradictorio con ello la exclusión de la noción de transporte el acopio inicial contemplado en el artículo 1.3.b) del Real Decreto 553/2020 que queda por tanto exento de dicha exigencia, como ya se ha expresado.

En lo que respecta al Reglamento comunitario, su única proyección sobre el transporte de residuos en el interior de un Estado miembro sería la exigencia de que se mantenga en el interior un régimen coherente con el marco comunitario como prescribe su artículo 33, lo que sin duda queda respetado con la regulación del traslado de residuos contenida en la Ley de Residuos, sin que sea óbice a ello la no consideración como transporte del acopio inicial de residuos anterior a su traslado hacia las instalaciones de almacenamiento o tratamiento de residuos, como es el caso del transporte por particulares a comercios y plataformas de distribución o por comercios a tales plataformas que se contempla en el artículo 1.3.b) del Real Decreto 553/2020”.

Por último, en el FJ cuarto se analiza la alegación relativa a la limitación en el número de almacenamientos sucesivos sin que se contemple en la normativa. Al respecto, la Sala mantiene que el reglamento puede complementar la normativa que desarrolla siempre que no la contradiga. Esta contradicción no ocurre en el caso objeto de estudio. En este sentido la Sala afirma:

“Nada de ello ocurre en este caso, en el que la limitación de almacenamientos intermedios tiene un sólido fundamento en los principios de seguridad y proximidad. El principio de seguridad está presente en toda la normativa nacional y comunitaria de residuos, pues tal regulación tiene precisamente como uno de sus objetivos primordiales evitar los riesgos a las personas y al medio ambiente que puedan ocasionar los residuos. En cuanto al principio de proximidad, expresamente contemplado en el artículo 25.1, párrafo tercero, de la Ley de Residuos y al que nos hemos referido en nuestra sentencia dictada en el asunto 4218/2019, es sin duda instrumental del principio de seguridad, al procurar que los traslados se produzcan a un destino cercano, disminuyendo con ello los riesgos que inevitablemente pueda conllevar todo transporte de residuos.

Pues bien, la limitación del número de traslados intermedios desde punto de salida hasta su destino sirve de manera evidente a ambos principios. Por un lado, limita el número de veces que han de manipularse los residuos en los casos en los que el almacenamiento in itinere requiera su descarga y vuelta a cargar en los vehículos de transporte. Por otra parte, la limitación a dos almacenamientos en el traslado a la instalación de tratamiento o de almacenamiento indefinido o prolongado en espera de tratamiento tiene como objetivo que tal instalación de destino sea próxima, lo que redundaría en una reducción de los riesgos asociados a todo transporte de residuos.

En definitiva, la limitación en el número de almacenamientos sucesivos, aun no estando prevista en la ley, no contradice su regulación concreta y es acorde con su finalidad y con los principios que la rigen. Y su no previsión en el Reglamento comunitario no impide que la normativa nacional añada una medida que es del todo coherente con la regulación comunitaria, única exigencia que el Reglamento impone a la normativa nacional sobre traslados en el ámbito de su propio territorio”.

En coherencia con lo argumentado por la Sala, en la sentencia se falla desestimando el recurso y se imponen las costas procesales a la parte demandante, hasta un máximo de 4.000 euros.

4. INTERPRETACIÓN ELEMENTOS CONSTITUTIVOS INFRACCIÓN GRAVE DE LA LEY DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS

La sentencia con la referencia ECLI:ES:TS:2021:4452 resuelve un recurso de casación interpuesto contra la Sentencia núm. 544/2020, de 16 de julio, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestima un recurso interpuesto por “MADDRILEÑA RED DE GAS, S.A.U”. contra la resolución de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, de 5 de octubre de 2018, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Orden de 9 de abril de 2018, que acuerda imponer a la recurrente una sanción de multa por importe de 600.000 euros, como consecuencia de la comisión de la infracción grave prevista en el art. 110 a) de la Ley 34/1988, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

Se admite el recurso de casación porque se considera que existe una cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, que es determinar si el tipo infractor del artículo 110 a) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, exige o no que la conducta sancionada comporte un peligro no manifiesto a las personas, los bienes o el medio ambiente.

Se sanciona a “MADDRILEÑA RED DE GAS”, a través de la Orden de 9 de abril de 2018 recurrida, por la modificación del diámetro de tubería, de un tramo de las instalaciones de distribución de gas natural en el municipio de Quijorna (Madrid), apartándose del proyecto presentado y sin obtener la previa autorización de la autoridad correspondiente, incumpliendo, de esta manera, la condición 3ª de la autorización otorgada, para la instalación afectada, por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, el 6 de noviembre de 2013, que reza así: “para introducir modificaciones en las instalaciones que afecten a los datos básicos a que se refiere la condición segunda, será necesario obtener la autorización de esta Dirección General”.

La sanción impuesta se basa en la comisión de una infracción grave que para conocer en su completa dimensión conviene hacer referencia a los artículos 110 a) y 109 a) que seguidamente transcribimos:

Artículo 110. Infracciones graves.

Son infracciones graves las conductas tipificadas en el artículo anterior cuando, por las circunstancias concurrentes, no puedan calificarse de muy graves y en particular:

a) Las conductas tipificadas en las letras a) y b) del artículo anterior cuando no se ponga en peligro manifiesto a las personas, los bienes o el medio ambiente.

Artículo 109. Infracciones muy graves.

1. Son infracciones muy graves:

a) La realización de actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley o la construcción, ampliación, explotación o modificación de instalaciones afectas a las mismas sin la necesaria concesión, autorización administrativa, declaración responsable, comunicación o inscripción en el Registro correspondiente cuando proceda o el incumplimiento del contenido, prescripciones y condiciones de las mismas cuando se ponga en peligro manifiesto a las personas o los bienes o el medio ambiente.

La sentencia falla desestimando el recurso de casación basándose principalmente en la siguiente argumentación contenida en el Fundamento Jurídico segundo:

“(…) Consideramos que el tipo descrito en el art. 110 es una reiteración de la infracción muy grave, pero excluyendo los casos en que dicha conducta genere un “peligro manifiesto” por lo que, por exclusión, tipifica los demás supuestos en los que se incurre en los comportamientos descritos, incluyendo no solo los casos en los que se ha generado un peligro, pero no es manifiesto, sino también aquellos en los que no existe peligro alguno (…).

Si las empresas pudieran realizar instalaciones gasistas sin control administrativo o apartándose del proyecto autorizado sin consecuencia punitiva alguna, cuando la instalación realizada no pusiese en peligro concreto a las personas o bienes, se privaría a la Administración de los mecanismos de coerción necesarios para ejercer un control sobre el correcto diseño de las instalaciones, calculadas y dimensionadas con unas determinadas características. Y ello podría generar disfunciones muy relevantes al confiar en que las instalaciones proyectadas se desarrollan conforme a los cálculos y dimensiones proyectadas y autorizadas, cuando en realidad estas han sido alteradas unilateralmente sin solicitar autorización administrativa”.