

## JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA RIOJA (SEGUNDO SEMESTRE 2021)

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

*Profesor Titular de Derecho Administrativo*

*Universidad de La Rioja<sup>1</sup>*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Tributación ambiental. 2.1. Impuesto autonómico sobre el impacto visual producido por los elementos de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas. 2.2. Impuesto autonómico sobre grandes establecimientos comerciales. 2.3. Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos. 3. Fauna. 3.1. Aves fringílicas. 3.2. Sanciones en materia de caza. 4. Residuos. 5. Reintegro indebido de ayuda LEADER. 6. Policía de actividades clasificadas.

### 1. INTRODUCCIÓN

Para enlazar con la anterior crónica publicada en esta sección, se reseñan aquí las sentencias de interés ambiental dictadas por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja correspondientes al periodo comprendido entre enero y junio de 2021.

El buscador del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) reporta un total de quince pronunciamientos; lo que, desde un punto de vista cuantitativo, constituye una cifra relativamente elevada en comparación con semestres previos si bien, desde un punto de vista cualitativo, su aportación a la exégesis de la normativa ambiental autonómica resulta verdaderamente escasa. Tras la selección oportuna, se destacan, en primer lugar, cuatro resoluciones que se engloban en el ámbito de la fiscalidad ambiental y, dentro de ellas, las que sirven -no sin esfuerzo de documentación, dado su desorden-, para intentar reconstruir las series de jurisprudencia recaída hasta el momento en relación con los impuestos

---

<sup>1</sup> 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”.

autonómicos sobre el impacto visual y sobre grandes establecimientos comerciales (*infra* 2). Pero el bloque más numeroso sigue siendo el relativo a la protección de la fauna puesto que en él se integran, además de la confirmación de la Orden que deroga la posibilidad de autorizaciones para la captura de aves fringílicas, cinco nuevas sentencias sobre sanciones en materia de caza (*infra* 3). En cuanto al resto, la perspectiva sancionadora predomina igualmente en las tres que versan sobre la aplicación de la normativa de residuos (*infra* 4). Por su interés teórico, se reseñará también la anulación de un reintegro de ayudas LEADER (*infra* 5) y se dejará constancia, en fin, de otra resolución que confirma la transmisibilidad de la licencia ambiental municipal bien que sin reparar en las condiciones que impone al efecto la normativa riojana de policía de actividades clasificadas (*infra* 6).

## **2. TRIBUTACIÓN AMBIENTAL**

### **2.1. Impuesto autonómico sobre el impacto visual producido por los elementos de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas**

La Ley 7/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2013, creó, entre otros tributos autonómicos con finalidad ambiental, el impuesto sobre el impacto visual producido por los elementos de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónica o telemáticas. La regulación en vigor de este impuesto se encuentra en la actualidad en el Capítulo II del Título I de la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos. Aquella “consolidación” no alteró los elementos esenciales de este tributo ni afectó tampoco a la Orden 7/2013, de 25 de marzo, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se había aprobado el modelo 420, de autoliquidación de dicho impuesto. Para entonces, esta Orden había sido objeto de dos impugnaciones:

En la primera, la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) alegaba, en sustancia, que tal disposición era nula por haberse dictado en desarrollo de una ley presuntamente contraria a la Constitución. Pero, sin que la Sala

accediera al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad pretendida, su recurso resultó desestimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de mayo de 2014. El razonamiento judicial se apoyó en la conocida doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites para la creación de impuestos propios por las Comunidades Autónomas tras la modificación del artículo 6.3 LOFCA por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, que vino a restringir el alcance prohibitivo de la doble imposición respecto de los tributos locales. La Sala de Logroño recogió esta doctrina de una sentencia del Tribunal Supremo y contrastó los elementos esenciales del impuesto con los propios de la tasa municipal por el aprovechamiento especial que del dominio público municipal hacen las instalaciones necesarias para el desarrollo de la actividad de suministro de energía eléctrica para llegar a la conclusión de que “ni siquiera cabe entender que ambos tributos recaigan sobre la misma materia imponible”. El recurso de casación interpuesto contra este pronunciamiento fue a su vez desestimado por Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2016.

El segundo recurso contra aquella Orden se interpuso por Red Eléctrica Española SAU y fue también desestimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 20 de noviembre de 2014. En esta ocasión tampoco se accedió a plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos de la Ley 7/2012 que regulaban este tributo. Por el contrario, la Sala ratificó que éste cumple todos los requisitos constitucionales necesarios para su válida creación y aplicación, tiene evidente finalidad extrafiscal y no incurre en doble imposición porque es perfectamente compatible no solo con la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público municipal (como ya se había dicho en la Sentencia de 2 de mayo de 2014), sino también con el impuesto sobre actividades económicas (IAE) e incluso con el Impuesto Especial sobre la Electricidad; que es lo que, en este frente, se añadió entonces.

Aún así, varios actos de aplicación de este impuesto han sido objeto de impugnación por algunos de los sujetos pasivos más afectados. Entre ellos destaca Iberdrola Distribución Eléctrica S.A.U., que abona a las arcas riojanas casi 1,4 millones de euros anuales por este concepto, pero también su filial Iberdrola Renovables La Rioja S.A., que paga anualmente poco más de 16.000 euros. Su estrategia procesal consiste en solicitar la rectificación de las

autoliquidaciones correspondientes a los ejercicios ya satisfechos y, ante la negativa de la Dirección General de Tributos, interponer reclamaciones económico-administrativas que invariablemente desestima el Tribunal Económico Administrativo de La Rioja. Abierta la vía judicial, contra dos de esas resoluciones se presentaron en su día sendos recursos contencioso-administrativos insistiendo, con argumentación prácticamente idéntica, en la presunta inconstitucionalidad ya rebatida y añadiendo la pretensión de planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por supuesta incompatibilidad de la regulación riojana con el Derecho comunitario. Pero tales recursos fueron desestimados por dos Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de la misma fecha, 1 de febrero de 2018. Una -de la que fue ponente Valentín Sastre, relativa a Iberdrola Renovables La Rioja S.A (número de recurso 146/2016)- estableció la doctrina que la otra -de la que fue ponente Escanilla Pallás, relativa a Iberdrola Distribución Eléctrica S.A.U (número de recurso 147/2016)- se limitó a transcribir en su integridad. En sustancia, la Sala de Logroño concluyó entonces que “no es necesario suscitar cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, ni cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. En cuanto a lo primero, mantuvo su criterio ya conocido. Y, en cuanto a lo segundo, rechazó que el impuesto riojano pueda lesionar, como se alegaba, el artículo 3.2 de la Directiva 2009/72, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad porque “éste no se refiere a la materia tributaria”. Pero además, y con apoyo en las SSTs de 13 de febrero y 16 de febrero de 2017, recordó que no existe ningún “precepto de la Unión Europea que prohíba la imposición de naturaleza extrafiscal medioambiental que no se corresponda con las emisiones estrictamente contaminantes” por lo que estos tributos pueden tomar en consideración también otros impactos “negativos, como el daño paisajístico”.

Con todo, en el periodo aquí considerado se han registrado dos nuevos pronunciamientos sobre esta misma cuestión:

- La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 27 de enero de 2021 (ponente Ortiz Lallana) desestima el recurso interpuesto por I-DE Redes eléctricas inteligentes S.A.U. en relación con actos de aplicación

del impuesto relativos a los ejercicios correspondientes a 2014 y 2015, por los que había abonado 2,7 millones de euros.

- La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 24 de mayo de 2021 (ponente Crespo Herce) desestima el recurso interpuesto por Red Eléctrica de España en relación con actos de aplicación del impuesto relativos al ejercicio correspondiente a 2013, por el que había abonado 162.330 euros.

En todo caso, no hay en estas últimas sentencias aportaciones doctrinales nuevas. De hecho, carecen por completo de contenido argumental propio pues se construyen mediante una descuidada acumulación de largas transcripciones de extractos de pronunciamientos previos.

## **2.2. Impuesto autonómico sobre grandes establecimientos comerciales**

La ya citada Ley 7/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2013, creó también el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales. Este impuesto fue posteriormente suprimido por la Ley 6/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2016. Como explicaba su propio preámbulo, “la supresión obedece a la calificación de este tributo por parte de la Comisión Europea como una ayuda de Estado contraria a la libre competencia, lo que obligaba a extenderlo absolutamente a todos los comercios, con independencia de su tamaño y situación, o a suprimirlo por completo. Se ha considerado que esta segunda opción es mucho menos lesiva para un territorio con un denso tejido comercial, pero compuesto de forma muy mayoritaria por pequeñas empresas y microempresas”. Y, en línea con aquella consideración, el artículo 45 procedió a la supresión del impuesto “con efectos desde 1 de enero de 2016” mientras que, por su parte, la disposición transitoria segunda precisó que “sin perjuicio” de ello, “subsistirá la obligación de abonar este tributo por las cantidades devengadas durante 2015, según las normas que regían el referido impuesto”.

Ha de advertirse que, siendo cierto que la Comisión Europea había impugnado alguna otra disposición interna equiparable, en aquel momento no había recaído pronunciamiento expreso al respecto por parte del Tribunal de Justicia Europeo. Éste llegaría mediante la Sentencia de Justicia de la Unión Europea de 26 de

abril de 2018 (asuntos C-234/2016 y C-235/2016) que, en líneas generales, vino a establecer que los artículos 49 y 54 TFUE no se oponen a un impuesto que grava los grandes establecimientos comerciales y que, no sin ciertos matices, las exenciones debidamente justificadas que en él puedan contemplarse no constituyen ayudas de Estado contrarias al artículo 107 TFUE.

El caso es que, vigente todavía la regulación riojana, Decathlon había interpuesto reclamación económico-administrativa contra liquidación complementaria de dicho impuesto que resultó desestimada por el Tribunal Económico Administrativo de La Rioja. Contra esta resolución presentó recurso contencioso-administrativo que fue desestimado mediante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 15 de mayo de 2019. En ella, con apoyo en pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional sobre normas autonómicas similares (SSTC 122/2012 para Cataluña y 53/2014, para Asturias), la Sala rechazó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad pretendida por la actora. Y, con apoyo en la STJUE de 26 de octubre de 2018, en doctrina que ya para entonces había hecho suya el Tribunal Supremo (SSTS de 26 de septiembre de 2018 y de 2 de octubre de 2018), confirmó que la regulación riojana del impuesto sobre grandes superficies comerciales se ajustaba también a las exigencias del Derecho de la Unión Europea.

Pues bien, en el periodo ahora considerado ha recaído un nuevo pronunciamiento sobre esta cuestión. En este caso, el recurso se interpone por Alcampo, que reclamaba la devolución de más de medio millón de euros abonado por las autoliquidaciones correspondientes a los ejercicios 2013, 2014 y 2015. Pero resulta desestimado mediante la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 29 de marzo de 2021 (ponente Escanilla Pallás). La Sala mantiene aquí su criterio de que la regulación riojana de este impuesto no era contraria al Derecho europeo porque ni vulneraba la libertad de establecimiento ni conllevaba una ventaja selectiva constitutiva de ayuda de Estado. Añade que tampoco constituía una restricción desproporcionada del derecho a la propiedad privada ni, por tanto, vulneración del artículo 17 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. E insiste en que tampoco incurría en discriminación prohibida por el artículo 14 de la Constitución en relación con el principio de capacidad económica del artículo 31.4 de la

Constitución. En todo caso, la demanda pretendía que se llevara a cabo “el juicio de valor exigido” por el TJUE para que los Tribunales españoles “verifiquen si ciertos establecimientos” exentos del impuesto “generan un impacto negativo en el medioambiente”. En este sentido, la sentencia resalta que “el acto administrativo impugnado establece un juicio de valor” suficiente al afirmar que la exención de los establecimientos comerciales dedicados a las actividades indicadas “deriva del notorio menor impacto ambiental de dichas actividades, al ser actividades que requiriendo una mayor superficie de venta no generan necesariamente una mayor afluencia de público”.

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

Para cerrar este bloque dedicado a pleitos en materia tributaria cabe dejar también constancia de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 7 de mayo de 2021 (ponente Matute Lozano), que estima el recurso interpuesto por Red Eléctrica de España contra la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Autol 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. En concreto, se anula su artículo 4 y el Anexo de tarifas por infracción del artículo 24.1.a) del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales al establecer la Ordenanza una cuantía desproporcionada del gravamen. Para razonar su decisión, la Sala inserta una extensa transcripción de la STS de 3 de diciembre de 2020 y acaba concluyendo que sus criterios “son plenamente trasladables al caso que nos ocupa”. Y ello porque “el Anexo de la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Autol establece un tipo único de gravamen del 5%” que “no distingue entre aprovechamiento especial o utilización privativa” del dominio público local pese a que el aprovechamiento efectuado por la recurrente se reputa especial y, por tanto, “no puede equipararse a la utilización privativa” tampoco a estos efectos.

## **3. FAUNA**

### **3.1. Aves fringílicas**

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de marzo de 2021 (ponente Matute Lozano) contiene un doble pronunciamiento. De un lado, inadmite -por falta de legitimación activa, ya que no actúa en defensa de intereses colectivos- el recurso interpuesto por la Federación Ornitológica Cultural Silvestrista Española. Y, de otro, desestima el recurso interpuesto por el particular interesado contra la denegación de su solicitud de captura de aves fringílicas. En cierto sentido, la impugnación se trata como si fuera una especie de recurso indirecto contra la Orden AGR/72/2018, de 2 de octubre, por la que se deroga la Orden 4/2008, de 12 de junio, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se fijan las condiciones necesarias para la captura y/o tenencia de aves fringílicas en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Pero la Sala concluye que esta disposición autonómica es plenamente conforme con la prohibición general establecida tanto en la Directiva de aves como en la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y biodiversidad (LPNB).

### **3.2. Sanciones en materia de caza**

En el periodo aquí considerado se han registrado cinco nuevos pronunciamientos que confirman la validez de otras tantas sanciones impuestas por la Administración competente en aplicación de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de caza de La Rioja.

La primera es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 24 de marzo de 2021 (ponente Matute Lozano) que desestima el recurso interpuesto por un particular contra la resolución que le impuso una multa de 602 euros y la pérdida e inhabilitación para obtener licencia de caza durante un periodo de un año. La demanda cuestionaba, por una parte, la tipificación y calificación de la infracción y, por otra, la proporcionalidad de la sanción. En cuanto a lo primero, la Sala asume que los hechos, descritos con detalle en denuncia formulada por el SEPRONA de la Guardia Civil (en síntesis, el recurrente conducía un vehículo desde el que otro ocupante efectuó un disparo) se subsumen en las infracciones graves tipificadas tanto en el artículo 82.17 (“transportar armas y otros medios listos para su uso en cualquier tipo de vehículo”) como en el artículo 82.19 (“cazar sin autorización”). Esto último porque

“es indudable para este Tribunal, que quien transporta al que dispara materialmente, también está cazando”. En cuanto a la graduación, la Sala observa que las sanciones se impusieron en grado mínimo por lo que “no cabe hablar de desproporción”.

De aquellos mismos hechos parece traer causa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 29 de marzo de 2021 (ponente Escanilla Pallás). En ella se desestima el recurso interpuesto por el ocupante que efectuó el disparo contra idénticas sanciones que también a él se le impusieron. El demandante pretendía exonerarse de la sanción por “transportar armas listas para su uso” pero no lo consigue porque la Sala observa que el propio artículo 82.17 de la Ley riojana de caza precisa que “cuando éstas se encuentren al alcance de los ocupantes, serán responsables tanto el propietario o usuario del arma como el conductor del vehículo”. Por lo demás, alegó también una supuesta vulneración del principio de legalidad en cuanto a la sanción de pérdida de la licencia de caza que la Sala rechaza considerando que “la cuestión planteada es una cuestión terminológica porque los términos ‘pérdida’ y ‘retirada’ son sinónimos y las consecuencias jurídicas son las mismas, por tanto no afectan a la tipicidad de la sanción cometida por la parte demandante” (sic). Aducía, en fin, que “la no individualización de las sanciones es causante de manifiesta indefensión a esta parte, por cuanto no se motiva correctamente qué parte de la sanción pecuniaria se atribuye a cada infracción, en aras a valorar la posible proporcionalidad que tampoco se justifica”. Sin embargo, para la Sala, la sanción “está motivada porque ante la comisión de dos infracciones le impone una sola sanción (artículo 86.2 de la Ley de Caza)” y se hace “dentro de la mitad inferior de la que fija la Ley”.

Con circunstancias fácticas muy similares -acaecidas, como las anteriores, en término municipal de Ocón- y con las mismas consideraciones jurídicas, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2021 (ponente Crespo Herce) desestima un tercer recurso contra idénticas sanciones impuestas a otra persona.

Distinto es el caso que resuelve la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 3 de junio de 2021 (ponente Escanilla Pallás). En ella se confirma la validez de las sanciones de multa de 3.001 euros, pérdida de la licencia de caza

en vigor e inhabilitación para obtenerla por un periodo de tres años impuestas a un cazador por hechos que se subsumen en la infracción muy grave tipificada en el artículo 81.2 de la Ley (“cazar o transportar armas u otros medios de caza listos para su uso, en reservas regionales de caza o en aquellas zonas de los espacios naturales protegidos donde el ejercicio de la caza estuviere expresamente prohibido, sin estar en posesión de la correspondiente autorización especial, aun cuando no se hubiese cobrado ninguna pieza”).

Por último, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 28 de junio de 2021 (ponente Escanilla Pallás) confirma las sanciones impuestas a otra persona que fue sorprendida cazando sin autorización en la Reserva Regional de Caza y dando muerte a un ejemplar de especie protegida (*falco columbarius*). En este caso, la infracción muy grave del artículo 81.2 de la Ley de caza se entiende consumada por el incumplimiento del actor de su deber de portar la autorización necesaria para cazar paloma en el momento de los hechos. La infracción grave tipificada en el artículo 82.1 de la misma Ley no suscita controversia puesto que el actor ya había reconocido en vía administrativa que causó la muerte del ave que a pocos metros de su puesto encontró el guarda forestal. En cambio, en virtud del principio de presunción de inocencia, y dado que la caja de balas se encontraba en el coche dentro de una mochila cerrada, la Sala reputa que no quedaba probada la comisión de la infracción leve consistente en tenencia de munición no autorizada para caza menor del artículo (artículo 83.2 de la Ley de caza).

Pues bien, a pesar de que se aprecia “concurso real” y de que se justifica que, conforme al artículo 86.2 de la Ley de caza, la Administración haya impuesto la sanción que corresponde a la infracción de mayor gravedad, la Sala estima “procedente un reajuste de la sanción” que, sin embargo, no trasciende al carácter, desestimatorio, como se ha dicho, del fallo. De hecho, tal ajuste resulta paradójico porque, salvo error de transcripción, no aminora el importe de la multa (en realidad, sube de los 3.001 euros impuestos por la Administración a 3.300), mantiene la pérdida de la licencia de caza y la inhabilitación para obtenerla por 3 años, pero incrementa de 4 a 5 años el plazo de la prohibición para obtener permiso de caza en terrenos cinegéticos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

#### 4. RESIDUOS

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 12 de marzo de 2021 (ponente Escanilla Pallás) desestima recurso contra requerimiento en materia de restauración de actividad minera. La recurrente trataba de desviar la atención hacia la extinción de sus concesiones mineras que, ciertamente, habían suscitado un litigio pendiente de casación ante el Supremo. Pero la *ratio decidendi* radica en que lo que se pretendía impugnar era una mera “comunicación” que se limitaba a recordar la obligación de cumplimiento del plan de restauración; obligación que ya se le había impuesto al titular de la explotación mediante otro acto administrativo previo que había devenido firme y consentido y, por tanto, inatacable.

Por otra parte, y aunque trae causa de una multa de 45.000 euros impuesta a una entidad mercantil por la comisión de varias infracciones tipificadas en la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC), la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 31 de mayo de 2021 (ponente Matute Lozano) tampoco aborda cuestiones sectoriales de carácter ambiental. En realidad, resuelve un recurso de apelación interpuesto por la Administración autonómica contra la sentencia del Juzgado que había estimado la pretensión de la entidad sancionada de que se admita a trámite su solicitud de revisión de oficio. Tras rechazar el alegado vicio de incongruencia *extra petita* en la sentencia de instancia, la Sala confirma que la resolución sancionadora es susceptible de revisión de oficio. Y, “por tanto, nada tiene que decir este Tribunal sobre el ajuste de la resolución sancionadora al ordenamiento jurídico. La Administración deberá decidir si concurre o no un vicio de nulidad en ella tras la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

En cambio, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 30 de junio de 2021 (ponente Crespo Herce) sí entra a analizar la validez de otra multa de 40.000 euros e inhabilitación por plazo de 11 meses para el ejercicio de su actividad impuesta en aplicación de la LRSC a la titular de una planta de valorización, clasificación y reciclaje de residuos de la construcción sita en Murillo de Río Leza. Y acaba estimando parcialmente el recurso. No prospera la pretensión de anulación por supuesta falta de prueba y ausencia de motivación porque del material probatorio (denuncia e informe fotográfico del SEPRONA y

posterior acta de inspección ambiental), se desprende, en sustancia, 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. Pero sí acoge la Sala la pretensión subsidiaria de la actora porque, aun considerando que “ha realizado un acto sancionable conforme a los artículos 46.3.a) y b) LRSC, sin embargo, no se ha efectuado un juicio de proporcionalidad en la sanción a imponer ni justificación de la graduación impuesta” por la Administración. De manera que se acaba “modificando la sanción impuesta y reduciendo la misma a la mitad inferior del margen sancionador establecido por el legislador, por lo que habrá de imponerse una sanción de 10.000 euros y cuatro meses de suspensión para el ejercicio de actividades previstas” en la LRSC.

## **5. REINTEGRO INDEBIDO DE AYUDA LEADER**

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 10 de febrero de 2021 (ponente Matute Lozano) estima recurso contra orden de reintegro de ayudas LEADER. Como ya había declarado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 12 de marzo de 2020, la demandante “no incurría en ninguna causa de incompatibilidad para solicitar la subvención” que obtuvo, destinada a financiar la creación de apartamentos turísticos en Jalón de Cameros. Con posterioridad, y una vez otorgada la ayuda, fue nombrada directora general de Política Local del Gobierno de La Rioja. Y cuando presenta la solicitud de pago con la justificación del gasto, se le deniega el abono de los casi 26.000 euros comprometidos por entender la Administración que la recurrente había perdido la condición de beneficiaria. Pero la Sala observa con acierto que no cabía acudir al procedimiento de reintegro “cuando ni siquiera se ha incoado un procedimiento de tal naturaleza”, ni la interesada había recibido anticipos que pudiera devolver. Por consiguiente, acoge la alegación de la demanda en el sentido de que la resolución impugnada es nula de pleno derecho por no haber respetado el procedimiento establecido para la revisión de oficio de los actos administrativos. Y recuerda que lo mismo viene haciendo en casos similares conforme a la doctrina establecida en las SSTS de 5 de abril de 2018 (que extracta) y 4 de junio de 2018.

Pues bien; la anulación resulta jurídicamente irreprochable. Pero, dadas las circunstancias del caso, y en el plano puramente teórico, la afirmación según la cual la Administración “debió iniciar un procedimiento de revisión de oficio” suscita dudas de técnica jurídica ya que la regulación de los artículos 106 y siguientes LPAC está pensada para supuestos de invalidez originaria y no, como parece que aquí sucede, de invalidez sobrevenida<sup>2</sup>.

## **6. POLICÍA DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS**

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 29 de junio de 2021 (ponente Crespo Herce) desestima recurso de apelación contra sentencia del Juzgado nº 1 que había confirmado la denegación por el Ayuntamiento de Logroño de una solicitud de revisión de oficio de licencia de actividad para adecuación de bar a café concierto así como del posterior cambio de titularidad de esa misma licencia a favor de un tercero. En sustancia, y tras rechazar que sea aplicable al caso el artículo 13 RSCL ni la normativa sobre horarios de espectáculos públicos y actividades recreativas, la Sala acoge la tesis del ayuntamiento apelado de que “no nos encontramos ante una nueva licencia sino un cambio de titularidad de la misma” y de que “la licencia de actividad tiene carácter real”. Sobre esa base se establece que “las alteraciones subjetivas no determinan el fin de la licencia concedida si las condiciones objetivas del establecimiento permanecen inalteradas”. Y también que “el cambio de titularidad subjetiva no puede provocar la revocación de la licencia mientras se mantengan las condiciones del local. Por tanto, no cabe la revisión de oficio solicitada por la recurrente”.

Sorprende, en todo caso, que ni la parte recurrente ni el Juzgado ni la Sala hagan en sus respectivos escritos la menor referencia a la legislación ambiental autonómica que rige en materia de policía de actividades clasificadas y que, en el momento de los hechos, era la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja (LPMAR) y su Reglamento, aprobado por Decreto 62/2006, de 10 de noviembre. Reglamento éste que ya abordaba cuestiones de

---

<sup>2</sup> Para profundizar en estas cuestiones puede verse René Javier Santamaría Arinas, “Sobre el concepto de revocación en Derecho administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, 207, 2018, p. 177-207.

eficacia como las relativas a la transmisibilidad, la revisión y la caducidad de la aquí siempre denominada licencia ambiental municipal (LAM). En concreto, su artículo 60 decía que “[L]a licencia ambiental surtirá efecto también a favor de quienes, por cualquier causa, sucedan en la titularidad de la instalación o actividad objeto de aquélla. A tal efecto, deberá comunicarse al Alcalde el cambio de titularidad en el plazo de tres meses desde el mismo”. En la actualidad, aquella regulación ha sido derogada y sustituida por el Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo del Título I "Intervención Administrativa" de la Ley 6/2017 de Protección de Medio Ambiente de La Rioja<sup>3</sup>. Pero, al igual que entonces, el nuevo Reglamento sigue admitiendo la transmisibilidad de la LAM bien que mediante comunicación al Alcalde del “cambio de titularidad en el plazo de un mes desde el mismo” (artículo 39 RLPMAR). De haber reparado en ello, seguramente habría sido muy distinto el planteamiento procesal de un asunto como éste.

---

<sup>3</sup> Para una detallada exposición crítica de este bloque normativo véase René Javier Santamaría Arinas, “La Rioja: la esperada reforma de la Ley de protección del medio ambiente”, en Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, CIEDA-CIEMAT, Madrid, 2018, p. 1165-1198 y “La Rioja: Paradojas en el desarrollo reglamentario de la Ley de protección del medio ambiente”, en Fernando López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEDA-CIEMAT, Madrid, 2019, p. 1203-1238.