



Roj: STSJ LR 327/2014 - ECLI:ES:TSJLR:2014:327

Id Cendoj: 26089330012014100202

Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso

Sede: Logroño

Sección: 1

Fecha: 11/09/2014

Nº de Recurso: 203/2013

Nº de Resolución: 211/2014

Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Ponente: ALEJANDRO VALENTIN SASTRE

Tipo de Resolución: Sentencia

T.S.J.LA RIOJA SALA CON/AD

LOGROÑO

SENTENCIA: 00211/2014

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA RIOJA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Procedimiento Ordinario nº: 203/2013

*Ilustrísimos señores:*

Presidente:

Don Jesús Miguel Escanilla Pallás

Magistrados:

Don Alejandro Valentín Sastre

Don Miguel Azagra Solano

**S E N T E N C I A N º 211/2014**

En la ciudad de Logroño, a 11 de septiembre de 2014.

Vistos los autos correspondientes al RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO sustanciado ante esta Sala bajo el nº 203/2013 sobre Otras Materias, a instancia de SOCIEDAD ECOLOGICA PARA EL RECICLADO DE LOS ENVASES DE VIDRIO (ECOVIDRIO), quien postula representada por la Proc. Sra. Fernández Beltrán y asistida por letrado, siendo recurrida LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA, representa y defendida por el Letrado de la Comunidad Autónoma.

#### I/ ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación de SOCIEDAD ECOLOGICA PARA EL RECICLADO DE LOS ENVASES DE VIDRIO (ECOVIDRIO) interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución nº 1427 de 5 de noviembre de 2013, del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución 184/2013, de 19 de abril de 2013, del Director General de Calidad Ambiental, por la que se renueva la autorización a la recurrente para la implantación y gestión de un Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos de envases de vidrio.

En el escrito de demanda, en base a los hechos y a los fundamentos de derecho que estimó de aplicación al caso, y que aquí se dan por reproducidos, interesó el dictado de una sentencia estimatoria del recurso contencioso administrativo.



**SEGUNDO.-** En el escrito de contestación a la demanda, la Comunidad Autónoma de La Rioja, en base a los hechos y a los fundamentos de derecho que estimó de aplicación al caso, y que aquí se dan por reproducidos, interesó el dictado de una sentencia desestimatoria del recurso contencioso administrativo.

**TERCERO.-** Sustanciado el recurso contencioso administrativo por sus trámites, se señaló para votación y fallo del recurso el día 10 de septiembre de 2014, en que se reunió al efecto la Sala.

**CUARTO.-** Se han observado las prescripciones legales.

**VISTOS.-** Siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. **Alejandro Valentín Sastre**.

## II/ FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone el presente recurso contencioso administrativo contra la resolución nº 1427 de 5 de noviembre de 2013, del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución 184/2013, de 19 de abril de 2013, del Director General de Calidad Ambiental, por la que se renueva la autorización a la recurrente para la implantación y gestión de un Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos de envases de vidrio.

Pretende la demandante, SOCIEDAD ECOLOGICA PARA EL RECICLADO DE LOS ENVASES DE VIDRIO (ECOVIDRIO), que se anule la resolución administrativa recurrida y se condene en costas a la Administración demandada.

La parte actora, en fundamentación de la pretensión que deduce, alega los siguientes motivos: 1- Improcedencia de incluir en la autorización condiciones distintas a las legalmente establecidas, como son: a) obligaciones de financiación previstas en el resuelto quinto de la autorización (apartado b) párrafo segundo in fine y párrafo tercero); b) inclusión de un sistema de recuperación (apartado a) del resuelto quinto, párrafo cuarto). 2- Imposibilidad de que la autorización pueda condicionarse a la suscripción de convenios en un plazo determinado. 3- En el resuelto tercero de la autorización, a partir de su párrafo segundo, se establece un régimen sancionador encubierto, por cuanto se incluye la potestad de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente de suspender o revocar la autorización otorgada en los casos en que considere que existen incumplimientos por parte de la recurrente, lo que vulnera los principios de tipicidad, legalidad y seguridad jurídica que deben presidir este tipo de prescripciones.

La Administración demandada se ha opuesto a la demanda y ha solicitado la desestimación del recurso contencioso administrativo.

**SEGUNDO.-** Como se ha dicho, se impugna en este recurso contencioso administrativo una resolución por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra otra resolución por la que se renueva la autorización a la recurrente para la implantación y gestión de un Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos de envases de vidrio.

La resolución por la que se renueva la autorización a la recurrente para la implantación y gestión de un Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos de envases de vidrio es impugnada en los siguientes apartados: -apartado b) del resuelto quinto, párrafo II in fine; -apartado b) del resuelto quinto, párrafo III; -apartado b) del resuelto quinto, párrafo cuarto; -resuelto séptimo; - resuelto tercero, a partir de su párrafo segundo.

En la resolución administrativa por la que se renueva la autorización a la recurrente para la implantación y gestión de un Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos de envases de vidrio se establece: **Primero** .- Renovar la autorización a la entidad ECOVIDRIO, con código de identificación fiscal nº G-81312001, en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma de La Rioja, del Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos de envases, actuando de este modo en representación de los agentes económicos que lo conforman y por tanto en su nombre y asumiendo sus responsabilidades en los términos previstos en la normativa vigente, en particular las relativas al suministro anual de información sobre envases y residuos de envases y de presentación y seguimiento de los planes empresariales de prevención.... **Tercero** .- La presente renovación de la autorización se concede por un plazo máximo de cinco años, que expira el 20 de mayo de 2018, sin que en ningún caso pueda entenderse adquirida de forma tácita ni por el mero transcurso del tiempo.... Con anterioridad al transcurso del plazo indicado en el párrafo anterior, la Consejería competente en materia de Medio Ambiente podrá suspender o revocar la autorización otorgada mediante esta Resolución en los casos de incumplimiento grave o reiterado por ECOVIDRIO de las obligaciones asumidas en virtud de la misma, sin derecho a indemnización a favor de esa entidad y sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas derivadas del incumplimiento que se determinarán, cuando proceda, en el expediente sancionador que se instruya al efecto. A los efectos previstos en el párrafo anterior, se reputarán en todo caso como supuestos de incumplimiento grave: a) Las deficiencias en la prestación del servicio de recogida que originen



desbordamientos reiterados de los contenedores sin que el SIG aporte solución, en el caso de prestación del servicio por el SIG. b) La demora por plazo superior a tres meses en el cumplimiento íntegro por ECOVIDRIO de la obligación de financiación a la que alude el inciso b) del apartado quinto de esta Resolución. c) La concurrencia durante un año de res supuestos sucesivos o alternos de demora superior a 30 días e inferior a 3 meses en dicho cumplimiento. d) El incumplimiento por ECOVIDRIO de las obligaciones de proceder en tiempo y forma a constituir la fianza impuesta en esta resolución, o a su reajuste previsto, o a la reposición de la fianza en el caso de haber sido ejecutada. e) La aplicación del resultado económico positivo que ECOVIDRIO pudiera obtener en cualquier ejercicio a fines distintos de los correspondientes a la gestión y funcionamiento del SIG. f) El incumplimiento por ECOVIDRIO de la obligación establecida por el párrafo primero del artículo 12 de la Ley 11/1997, de 24 de abril. Sin perjuicio de lo previsto en los párrafos anteriores de este apartado, esta Consejería podrá suspender la autorización por un plazo no superior a 6 meses que se determinará en concreto en función de la gravedad del incumplimiento, en los siguientes supuestos: a) En los casos no previstos de incumplimiento grave. b) En caso de negativa reiterada e injustificada de ECOVIDRIO a facilitar la documentación e información a que está obligada de conformidad con esta Resolución y con la normativa de aplicación. c) En caso de concurrencia durante un año de 6 supuestos sucesivos o alternos de demora superior a 2 días e inferior a 30 días en el cumplimiento íntegro por parte de ECOVIDRIO de la obligación de financiación a la que alude el inciso b) del apartado quinto de esta Resolución. En tanto se instruye el procedimiento encaminado a acordar la suspensión o la extinción de la autorización por incumplimiento de la Entidad, esta Consejería podrá adoptar las medidas provisionales y excepcionales que procedan, encaminadas a asegurar la financiación temporal del sistema, conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAYPAC.... **Quinto** .- La validez de la presente autorización, queda sujeta al adecuado cumplimiento de las condiciones que se relacionan a continuación: **a** . ... Dado que en La Rioja está implantado un sistema de recuperación de envases de vidrio en hostelería para segundo uso, en el caso de que ECOVIDRIO necesitara utilizar los porcentajes de recuperación para el cumplimiento de los objetivos anteriores, vendrá obligado a colaborar en el desarrollo y sostenimiento del sistema. **b** . A estos efectos, y de acuerdo a lo que se establezca en los citados Convenios, el Sistema financiará durante todo el periodo de vigencia de esta autorización: ... II.- ... Del mismo modo contribuirá a la financiación de los costes atribuibles a la selección de envases y residuos de envases en las líneas de clasificación integradas en plantas de tratamiento de la fracción resto de residuos urbanos en la parte correspondiente a los envases de vidrio. III.- Del mismo modo, y con independencia de si se lleva a cabo directamente el servicio o no, contribuirá a la financiación de las campañas de información y sensibilización que realicen las Administraciones Públicas (Comunidad Autónoma y Entidades Locales) para estimular comportamientos sociales que faciliten la participación de los ciudadanos en la correcta implantación de los sistemas de recogida selectiva. Asimismo, y bajo la supervisión de la Comunidad Autónoma, ECOVIDRIO financiará las campañas de sensibilización adicionales que sean necesarias para la consecución de los objetivos marcados en la presente autorización.... **Séptimo** .- La presente autorización quedará sin efecto cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: La extinción de la personalidad jurídica de ECOVIDRIO. La declaración de quiebra o suspensión de pagos de ECOVIDRIO. La suspensión de las actividades propias del Sistema Integrado de Gestión, sin contar con autorización de la Dirección General de Calidad Ambiental....

En relación con la impugnación del resuelto séptimo, segundo de los motivos alegados en fundamento del recurso contencioso-administrativo, ha de señalarse que el examen del expediente administrativo evidencia que en la propuesta de resolución de 2 de enero de 2013, del Director General de Calidad Ambiental, por la que se renueva la autorización otorgada a la Sociedad Ecológica para el Reciclado de los Envases de Vidrio (ECOVIDRIO), para la implantación de un Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos de envases de vidrio, que obra a los folios 17 a 24 del expediente administrativo, en el resuelto séptimo puede leerse: Séptimo.- La presente autorización quedará sin efecto cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: La extinción de la personalidad jurídica de ECOVIDRIO. La declaración de quiebra o suspensión de pagos de ECOVIDRIO. La suspensión de las actividades propias del Sistema Integrado de Gestión, sin contar con autorización de la Dirección General de Calidad Ambiental. La suspensión, resolución o no suscripción en el plazo de nueve meses desde la eficacia de la presente autorización del Convenio Marco de Colaboración con el Gobierno de La Rioja. La no suscripción de Convenios de Colaboración con Entidades Locales o agrupaciones de éstas que representen al menos el 60% de la población de derecho de la Comunidad Autónoma en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la presente Resolución, de forma que quede garantizado el cumplimiento de los objetivos del sistema.

Como se ha visto, la resolución de 22 de abril de 2013, por la que se acuerda renovar la autorización, en el resuelto séptimo no contempla como circunstancias por las que la autorización quedará sin efecto "la suspensión, resolución o no suscripción en el plazo de nueve meses desde la eficacia de la presente autorización del Convenio Marco de Colaboración con el Gobierno de La Rioja" y "la no suscripción de Convenios de Colaboración con Entidades Locales o agrupaciones de éstas que representen al menos el 60%



de la población de derecho de la Comunidad Autónoma en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la presente Resolución, de forma que quede garantizado el cumplimiento de los objetivos del sistema".

Con la impugnación del resuelto séptimo de la resolución por la que se renueva la autorización se cuestiona la conformidad a derecho de la previsión, como circunstancias por las que quedará sin efecto la misma, de la falta de suscripción del Convenio Marco de Colaboración con el Gobierno de La Rioja en el plazo de 9 meses y la suscripción de Convenios de Colaboración con Entidades Locales o agrupaciones de éstas que representen al menos el 60% de la población de la Comunidad, en un plazo de 12 meses.

Al no constar el dictado de otra resolución administrativa que haya completado la resolución por la que se acuerda renovar la autorización, en el resuelto séptimo, ha de concluirse que las circunstancias antes indicadas no han sido incorporadas al resuelto séptimo como circunstancias por las que la autorización quedará sin efecto, caso de concurrir, señalando la representación de la Administración, en el trámite de conclusiones, que, en lo que afecta al contenido de la cláusula séptima, ha de estarse a la redacción de la renovación de 13 de abril de 2013.

En consecuencia, no procede examinar el motivo relativo a la imposibilidad de que la autorización pueda condicionarse a la suscripción de convenios en un plazo determinado, ya que estas circunstancias no han sido incorporadas al texto definitivo de la autorización.

En todo caso, ha de señalarse que en el recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se renueva la autorización, que obra a los folios 47 a 57 del expediente administrativo, no se efectuó ninguna alegación en orden a la impugnación del resuelto séptimo.

**TERCERO.** Los motivos primero y tercero esgrimidos en fundamentación del recurso contencioso-administrativo cuestionan la conformidad a derecho de los siguientes pronunciamientos de la resolución por la que se renueva la autorización: -apartado b) del resuelto quinto, párrafo II in fine; -apartado b) del resuelto quinto, párrafo III; -apartado b) del resuelto quinto, párrafo cuarto; - resuelto tercero, a partir de su párrafo segundo.

El examen del expediente administrativo y de los documentos aportados en el trámite de contestación a la demanda evidencia los siguientes antecedentes: I- Que ECOVIDRIO fue autorizada por la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante resolución de 24 de abril de 1998, del Director General de calidad Ambiental, como Sistema Integrado de Gestión de Residuos de Envases y Envases Usados, autorización que caducaba a los cinco años de su otorgamiento de acuerdo con la normativa vigente. II- Que, mediante resolución de fecha 20 de mayo de 2003 del Director General de Calidad Ambiental, se acordó renovar la autorización, prórroga que se concedió por un plazo de cinco años renovable previa solicitud del Sistema Integrado de Gestión por periodos sucesivos de idéntica duración, sin que en ningún caso pueda entenderse adquirida de forma tácita ni por el mero transcurso del tiempo. III- Que, mediante resolución de fecha 25 de abril de 2008, del Director General de Calidad Ambiental, se acordó renovar la autorización por un plazo de cinco años, que expiraba el 20 de mayo de 2013, renovable previa solicitud del Sistema Integrado de Gestión por periodos sucesivos de idéntica duración, sin que en ningún caso pueda entenderse adquirida de forma tácita ni por el mero transcurso del tiempo. IV- Que, con fecha 19 de noviembre de 2012, fue presentada solicitud de renovación a ECOVIDRIO para actuar como entidad gestora del Sistema Integrado de Gestión de Residuos de Envases y Envases Usados de Vidrio en la Comunidad Autónoma de La Rioja, por otro periodo de cinco años; solicitud que ha dado lugar a la resolución impugnada en este recurso contencioso-administrativo. En el suplico de la solicitud se interesa que "se dicte resolución mediante la que se renueve la autorización otorgada a ECOVIDRIO para actuar como entidad gestora del sistema integrado de gestión de residuos de envases y envases, por otro periodo de cinco años desde el vencimiento de la vigencia de la actual autorización".

A los anteriores antecedentes, ha de añadirse que el examen de la resolución de fecha 25 de abril de 2008, del Director General de Calidad Ambiental, evidencia que el resuelto tercero de esta resolución es idéntico, en su contenido, al resuelto tercero de la resolución de 22 de abril de 2013, del Director General de Calidad Ambiental. También evidencia el examen de la resolución de fecha 25 de abril de 2008, del Director General de Calidad Ambiental, que el resuelto quinto, apartado b), en sus párrafos segundo in fine y tercero, de esta resolución es idéntico, en su contenido, al resuelto quinto, apartado b), párrafos segundo in fine y tercero, de la resolución de 22 de abril de 2013, del Director General de Calidad Ambiental. Finalmente, también evidencia el examen de la resolución de fecha 25 de abril de 2008, del Director General de Calidad Ambiental, que el resuelto quinto, apartado a), párrafo cuarto, es idéntico, en su contenido, al resuelto quinto, apartado a), párrafo cuarto, de la resolución de 22 de abril de 2013, del Director General de Calidad Ambiental.

Es decir, los apartados de la resolución por la que se renueva la autorización que impugna ECOVIDRIO en este recurso contencioso-administrativo están redactados en los mismos términos que la resolución de fecha 25



de abril de 2008, del Director General de Calidad Ambiental, por la que se concedió la anterior renovación de la autorización, resolución que no consta que fuera impugnada por ECOVIDRIO.

También ha de señalarse que el examen de la resolución de fecha 20 de mayo de 2003, del Director General de Calidad Ambiental, por la que se acuerda renovar la autorización a ECOVIDRIO como Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos de envases, en sus resuelvo tercero, a partir del párrafo segundo, quinto, apartado b) ii y iii y apartado a) último párrafo, y séptimo, evidencia que esta resolución, en estos pronunciamientos indicados, presenta un contenido prácticamente idéntico al de la resolución de 22 de abril de 2013, del Director General de Calidad Ambiental (varían algunos plazos en el resuelvo tercero, en el resuelvo séptimo se reducen las circunstancias por las que la autorización quedará sin efecto, o se unifican párrafos o se varían apartados, pero permaneciendo coincidente en lo sustancial el contenido).

Tampoco consta que esta resolución de fecha 20 de mayo de 2003, del Director General de Calidad Ambiental, fuera impugnada por ECOVIDRIO.

El artículo 8.2 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, establece: Las autorizaciones de los sistemas integrados de gestión tendrán carácter temporal y se concederán por un período de cinco años, pudiendo ser renovadas de forma sucesiva por idéntico período de tiempo.

Resulta claramente, de este precepto legal, que la autorización tiene carácter temporal y puede ser renovada de forma sucesiva.

La Disposición transitoria cuarta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados establece: Adaptación al nuevo régimen de responsabilidad ampliada del productor. 1. Los sistemas integrados de gestión de residuos existentes a la entrada en vigor de esta Ley se regirán por lo previsto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y las normas reguladoras de cada flujo de residuos. No obstante, dichos sistemas se adaptarán a lo establecido en esta Ley en el plazo de un año desde que entren en vigor las normas que adapten las citadas disposiciones reguladoras.

La Disposición Derogatoria Unica de la Ley 22/2011 establece: Quedan derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en esta Ley, y en particular: 1. La Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. javascript:Redirection('LE0000011138\_20101231.HTML'); 2. El capítulo VII sobre régimen sancionador y la disposición adicional quinta de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases. Los restantes preceptos, en lo que no se opongan a esta Ley permanecen vigentes con rango reglamentario....

El Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases.

**CUARTO**. La representación en juicio de la Administración alega que lo que solicita ECOVIDRIO no es una autorización para ser gestora de residuos, sino una renovación de la autorización concedida en su momento por la Comunidad autónoma y que finaba por vencimiento del plazo de cinco años para el que se concede, no pudiendo pretender ECOVIDRIO obtener una autorización diferente a la que se renueva o una modificación de la misma, porque ni es lo que pidió, ni es el procedimiento adecuado para ello, por lo que la renovación de la autorización debe otorgarse en los mismos términos que contenía, salvo, obviamente, la incorporación de las modificaciones legales que procedan tras la publicación de la Ley 22/2011.

En relación con esta alegación que hace la representación de la Administración, ha de señalarse que es cierto que la resolución de fecha 22 de abril de 2013 acuerda la renovación de una autorización ya existente o preexistente.

Puede afirmarse que esta autorización ya existente, aunque tiene carácter temporal y ha de ser renovada de forma sucesiva, es del tipo de las autorizaciones de funcionamiento que, frente a las simples (por operación), prolongan su vigencia tanto como dure la actividad autorizada y que hacen surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada.

Ahora bien, la concesión de la autorización y las sucesivas concesiones de renovaciones de la autorización, aunque tengan un contenido sustancialmente coincidente, son actos administrativos distintos y que presentan autonomía unos de otros, a lo que ha de añadirse que es la resolución de 19 de abril de 2013 la que permite que ECOVIDRIO ejerza la actividad, no las anteriores, por lo que la Sala no aprecia que la resolución que acuerda renovar la autorización no pueda ser impugnada con la amplitud que pretende la recurrente.



Entrando en el examen de la conformidad a derecho de la resolución que acuerda renovar la autorización en cuanto es objeto de impugnación, ha de señalarse que asiste la razón a la parte actora cuando viene a alegar que la autorización del establecimiento de un Sistema Integrado de Gestión, SIG, sólo se puede supeditar al establecimiento de aquellas obligaciones a cargo del gestor que estén previstas en las normas de rango legal o reglamentario, estatales o autonómicas, que regulan la materia.

El Tribunal Supremo ha dicho reiteradamente que "la jurisprudencia utiliza, inicialmente, un concepto de autorización que se ajusta a la noción clásica de acto administrativo que permite a una persona el ejercicio de un derecho o facultad que le corresponde, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio en relación con el interés específico que el sujeto autorizante debe tutelar. Y desde este punto de vista tradicional, la autorización administrativa, en cuanto acto de control preventivo y de carácter meramente declarativo que no transfiere facultades sino que remueve límites a su ejercicio, ha de ser otorgada o denegada por la Administración con observancia de la más estricta legalidad. Carácter reglado de la autorización que es predicable no sólo del acto mismo de otorgamiento, sino de todos sus aspectos, como son: su contenido, la competencia del órgano otorgante y el procedimiento a seguir.

La misma resolución por la que se acuerda renovar la autorización establece en el resuelto segundo: ECOVIDRIO como titular de la autorización que se concede por esta Resolución, es la entidad responsable de realizar las funciones y hacer frente a las obligaciones que a los sistemas integrados de gestión de envases usados y residuos de envases le atribuye la Ley 11/1997, de 24 de abril y su reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril....

El artículo 2 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, establece: A efectos de lo dispuesto en esta Ley se entenderá por: ... 3. Gestión de residuos de envases: la recogida la clasificación, el transporte, el almacenamiento, la valorización y la eliminación de los residuos de envases, incluida la vigilancia de estas operaciones y de los lugares de descarga después de su cierre... 5. Reutilización: toda operación en la que el envase concebido y diseñado para realizar un número mínimo de circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, sea rellenado o reutilizado con el mismo fin para el que fue diseñado, con o sin ayuda de productos auxiliares presentes en el mercado que permitan el rellenado del envase mismo. Estos envases se considerarán residuos cuando ya no se reutilicen.... 6. Reciclado: la transformación de los residuos de envases, dentro de un proceso de producción, para su fin inicial o para otros fines, incluido el compostaje y la biometanización, pero no la recuperación de energía. A estos efectos, el enterramiento en vertedero no se considerará compostaje ni biometanización.... 7. Valorización: todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos de envases, incluida la incineración con recuperación de energía, sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente. En todo caso, estarán incluidos en este concepto los procedimientos señalados en el anexo II B de la decisión 96/350/CE, de la Comisión, de 24 de mayo, así como los que figuren en una lista que, en su caso, se apruebe por Real Decreto.... 10. Agentes económicos: Los fabricantes e importadores, o adquirentes en otros Estados miembros de la Unión Europea, de materias primas para la fabricación de envases, así como los valorizadores y recicladores. Los fabricantes de envases, los envasadores, y los comerciantes o distribuidores. Los recuperadores de residuos de envases y envases usados. Los consumidores y usuarios. Las Administraciones públicas señaladas en el artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LA LEY 3279/1992), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.... 14. Recuperadores de residuos de envases y envases usados: los agentes económicos dedicados a la recogida, clasificación, almacenamiento, acondicionamiento y comercialización de residuos de envases para su reutilización, reciclado y otras formas de valorización.

El artículo 7.2 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, establece: Los sistemas integrados de gestión tendrán como finalidad la recogida periódica de envases usados y residuos de envases, en el domicilio del consumidor o en sus proximidades, se constituirán en virtud de acuerdos adoptados entre los agentes económicos que operen en los sectores interesados, con excepción de los consumidores y usuarios y de las Administraciones públicas, y deberán ser autorizados por el órgano competente de cada una de las Comunidades Autónomas en los que se implanten territorialmente, previa audiencia de los consumidores y usuarios.

El artículo 8.1 de la Ley 11/1997 establece: La autorización de los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados contendrá, al menos, las siguientes determinaciones, que deberán haber sido puestas de manifiesto por los agentes económicos en su solicitud de autorización: -Identificación y domicilio de la entidad, que deberá tener personalidad jurídica propia y constituirse sin ánimo de lucro, a la que se le asigne la gestión del sistema. -Identificación y domicilio de la persona o entidad a la que se le asigne la recepción de los residuos de envases y de los envases usados de las Entidades locales, así como de aquéllas a las que se les encomiende la reutilización de los envases usados o el reciclado o la valorización de los residuos



de envases, en el caso de ser diferentes a la que se refiere el apartado anterior... - Mecanismos de financiación del sistema integrado de gestión y garantía prestada....

El artículo 10 de la Ley 11/1997 establece: 1. Los sistemas integrados de gestión se financiarán mediante la aportación por los envasadores de una cantidad por cada producto envasado puesto por primera vez en el mercado nacional, acordada, en función de los diferentes tipos de envases, por la entidad a la que se le asigne la gestión del sistema, con los agentes económicos participantes en el mismo.... 2. Los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados financiarán la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos y desechos sólidos urbanos en vertedero controlado, establecido en la Ley 42/1975, de 13 de noviembre, y el sistema de gestión regulado en la presente sección, incluyendo entre los costes originados por este último, el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que sea necesario realizar en material móvil y en infraestructuras. A estos efectos, los sistemas integrados de gestión deberán compensar a las Entidades locales que participen en ellos por los costes adicionales que, en cada caso, tengan efectivamente que soportar de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, en los términos establecidos en el correspondiente convenio de colaboración. Cuando sean las Comunidades Autónomas las que realicen las actuaciones indicadas en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 9, serán dichas Administraciones las que deberán ser compensadas en los términos indicados en este apartado.

El artículo 9.1 de la misma Ley establece: La participación de las Entidades locales en los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados se llevará a efecto mediante la firma de convenios de colaboración entre éstas y la entidad a la que se le asigne la gestión del sistema. De acuerdo con lo que se establezca en estos convenios de colaboración, las Entidades locales se comprometerán a realizar la recogida selectiva de los residuos de envases y envases usados incluidos en el sistema integrado de gestión de que se trate, y a su transporte hasta los centros de separación y clasificación o, en su caso, directamente a los de reciclado o valorización. En los centros indicados en el párrafo anterior, el sistema integrado de gestión se hará cargo de todos los residuos de envases y envases usados, separados por materiales, y los entregará en la forma indicada en el artículo 12.

El artículo 12 de la misma Ley establece: El poseedor final de los residuos de envases y envases usados, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 6, el tercer párrafo del apartado 1 del artículo 9 y la disposición adicional primera, deberá entregarlos en condiciones adecuadas de separación por materiales a un agente económico para su reutilización, a un recuperador, a un reciclador o a un valorizador autorizados. Si los anteriores agentes económicos, por razón de los materiales utilizados, no se hicieran cargo de los residuos de envases y envases usados, éstos se podrán entregar a los fabricantes e importadores o adquirientes en otros Estados miembros de la Unión Europea de envases y materias primas para la fabricación de envases, quienes estarán obligados a hacerse cargo de los mismos, a precio de mercado, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

El artículo 6.2 de la Ley establece: El poseedor final de los residuos de envases y envases usados, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, deberá entregarlos en la forma indicada en el artículo 12.

El artículo 4 de la Ley establece: Las Administraciones públicas podrán establecer aquellas medidas de carácter económico, financiero o fiscal que sean necesarias, con la finalidad de favorecer la reutilización y el reciclado de los envases, sin perjudicar al medio ambiente.

El artículo 8.1 del RD 782/1998 establece: A efectos de lo establecido en el segundo inciso del artículo 8.1 de la Ley 11/1997, para que los sistemas integrados de gestión sean autorizados, las entidades a las que se haya atribuido su gestión acreditarán documentalmente ante las Comunidades Autónomas los compromisos que garanticen que las empresas o entidades a las que les encomienden la reutilización, el reciclado o la valorización de los residuos de envases y envases usados, realizarán de forma adecuada dichas operaciones, durante todo el período de vigencia de las respectivas autorizaciones.

El artículo 9.1 del RD 782/1998 establece: Los sistemas integrados de gestión estarán obligados a aceptar todos los residuos de envases y envases usados de cuya gestión son responsables, separados por materiales, que les sean entregados por las Entidades Locales, o, en su caso, por las Comunidades Autónomas. Como consecuencia de ello, en los Convenios de colaboración figurará el importe de los diferentes costes adicionales que tengan que abonar los sistemas integrados de gestión, calculados de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.2 de la Ley 11/1997 y en este Reglamento, y en función de las diferentes calidades y condiciones de separación por materiales.

El artículo 10.2 del mismo Real Decreto establece: Para determinar el coste adicional regulado en el artículo 10.2 de la Ley 11/1997, se tendrá en cuenta lo siguiente: a) En el cálculo de dicho coste se incluirá el importe de la amortización y de la carga financiera de las inversiones en material móvil y en infraestructuras



de los centros de separación y clasificación, así como los gastos de recogida y transporte y los costes de gestión. Si las anteriores inversiones hubieran sido realizadas con anterioridad a la fecha de suscripción del correspondiente Convenio de colaboración, se incluirá en el coste adicional la parte proporcional de la amortización y de la carga financiera de las inversiones que correspondan al tiempo de uso de ese material móvil e infraestructuras con posterioridad a la fecha de suscripción del citado Convenio. b) El coste adicional que tengan que soportar las Entidades Locales, o, en su caso, las Comunidades Autónomas, es independiente del posible valor económico de los residuos de envases y de su régimen de propiedad, que se regulará por las normas generales establecidas en la legislación sobre residuos. Si en los Convenios de colaboración con la entidad a la que se haya atribuido la gestión del sistema integrado de gestión se establece que las Entidades Locales, o las Comunidades Autónomas, en su caso, entreguen directamente los residuos de envases y envases usados a los agentes económicos señalados en el artículo 12 de la Ley 11/1997, del coste adicional regulado en el artículo 10.2 de la citada Ley y en este apartado se deducirá la diferencia entre el valor inicial que tuvieran los residuos de envases y el valor que tengan tras haber realizado las operaciones de recogida selectiva, y, en su caso, separación, de acuerdo con lo que se establezca en los citados Convenios.

El artículo 12 del mismo Real Decreto establece: 1. De acuerdo con lo establecido en el primer párrafo del artículo 12 de la Ley 11/1997, el poseedor final de los residuos de envases y envases usados deberá entregarlos, en condiciones adecuadas de separación por materiales, a un agente económico para su recuperación, reutilización, reciclado o valorización, salvo que una disposición específica exija para ellos un método determinado de gestión. Será responsable de que se realice dicha entrega en la forma anteriormente indicada: ... b) La entidad a la que se le asigne la gestión de cada sistema integrado de gestión en el supuesto del artículo 9.1 de la Ley 11/1997 y, en su caso, en el artículo 19 de este Reglamento.

El artículo 16 del mismo Real Decreto establece: A efectos de lo establecido en el artículo 16 de la Ley 11/1997, las Administraciones públicas suministrarán la siguiente información:... 4. De conformidad con lo que se acuerde en los correspondientes convenios de colaboración, los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y de envases usados podrán financiar las campañas de información que realicen las Administraciones públicas para estimular comportamientos sociales que faciliten la participación de los ciudadanos en la correcta implantación de los sistemas de recogida selectiva. 5. Las administraciones públicas promoverán campañas de información y sensibilización de los agentes económicos y de los consumidores y harán públicos las medidas y objetivos contemplados en este reglamento.

A la vista de los preceptos transcritos, la Sala considera que los mismos no ofrecen cobertura, a la Administración demandada, para el establecimiento de las siguientes, como condiciones cuyo cumplimiento exige la validez de la autorización: -apartado a), párrafo cuarto, del resuelvo quinto; -apartado b), párrafo segundo final, del resuelvo quinto; -apartado b), párrafo tercero del resuelvo quinto.

**QUINTO**. El apartado a), párrafo cuarto, del resuelvo quinto establece: Dado que en La Rioja está implantado un sistema de recuperación de envases de vidrio en hostelería para segundo uso, en el caso de que ECOVIDRIO necesitara utilizar los porcentajes de recuperación para el cumplimiento de los objetivos anteriores, vendrá obligado a colaborar en el desarrollo y sostenimiento del sistema.

En relación con esta condición, la colaboración en el desarrollo y sostenimiento de un sistema de recuperación de envases de vidrio en hostelería para segundo uso, lo primero que ha de precisarse es que se establece para el caso de que ECOVIDRIO necesitara utilizar los porcentajes de recuperación para el cumplimiento de los objetivos que establece la resolución, que son los de reciclado y valorización previstos en la normativa que cita (los tres primeros párrafos del apartado a) -la condición alude a los objetivos anteriores-). Es decir, si precisara computar esos valores para el cumplimiento de los objetivos que establece la resolución en el apartado a) del resuelvo quinto, en sus tres primeros párrafos.

Partiendo de que, en base al artículo 2.14 de la Ley 11/1997, Recuperadores de residuos de envases y envases usados son los agentes económicos dedicados a la recogida, clasificación, almacenamiento, acondicionamiento y comercialización de residuos de envases para su reutilización, reciclado y otras formas de valorización; de que Reciclado es la transformación de los residuos de envases, dentro de un proceso de producción, para su fin inicial o para otros fines, incluido el compostaje y la biometanización, pero no la recuperación de energía (artículo 2.6 de la Ley) y de que la valorización es todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos de envases, incluida la incineración con recuperación de energía, sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente (artículo 2.7 de la Ley), a falta de una explicación o descripción acerca del sistema de recuperación de envases de vidrio al que se hace referencia en la resolución, la Sala no aprecia que esta condición tenga relación con el cumplimiento de los objetivos previstos en los tres primeros párrafos del apartado a).





Como se ha dicho, la autorización del establecimiento de un Sistema Integrado de Gestión, SIG, sólo se puede supeditar al establecimiento de aquellas obligaciones a cargo del gestor que estén previstas en las normas de rango legal o reglamentario, estatales o autonómicas, que regulan la materia.

El apartado b), párrafo II, final, del resuelto quinto establece: Del mismo modo contribuirá a la financiación de los costes atribuibles a la selección de envases y residuos de envases en las líneas de clasificación integradas en plantas de tratamiento de la fracción resto de residuos urbanos en la parte correspondiente a los envases de vidrio.

El artículo 10.2 de la Ley, como antes se ha dicho, establece que los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados financiarán la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos y desechos sólidos urbanos en vertedero controlado, establecido en la Ley 42/1975, de 13 de noviembre, y el sistema de gestión regulado en la presente sección, incluyendo entre los costes originados por este último, el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que sea necesario realizar en material móvil y en infraestructuras.

Establece también el precepto que a estos efectos, los sistemas integrados de gestión deberán compensar a las Entidades locales que participen en ellos por los costes adicionales que, en cada caso, tengan efectivamente que soportar de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, en los términos establecidos en el correspondiente convenio de colaboración y que cuando sean las Comunidades Autónomas las que realicen las actuaciones indicadas en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 9 (De acuerdo con lo que se establezca en estos convenios de colaboración, las Entidades locales se comprometerán a realizar la recogida selectiva de los residuos de envases y envases usados incluidos en el sistema integrado de gestión de que se trate, y a su transporte hasta los centros de separación y clasificación o, en su caso, directamente a los de reciclado o valorización), serán dichas Administraciones las que deberán ser compensadas en los términos indicados en este apartado.

Pues bien, del examen de este precepto legal resulta que la financiación de los costes atribuibles a la selección de envases y residuos de envases puede imponerse al SIG como compensación a la administración que realice las actuaciones indicadas en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 9, pero tiene que establecerse así en el correspondiente convenio de colaboración.

En la resolución administrativa que resuelve el recurso de alzada, también por la representación de la Administración, se cita el artículo 7 de la Ley 10/1998 de Residuos como cobertura jurídica de esta condición, en cuanto este precepto legal establece como obligación del responsable de la puesta en el mercado de productos que con su uso se conviertan en residuos el contribuir económicamente a los sistemas públicos de gestión de residuos en medida tal que cubran los costes atribuibles a la gestión de los mismos, por lo que, en consecuencia, y con independencia de las obligaciones específicas derivadas de la legislación de envases, los envasadores estarían obligados a hacer frente a dichos costes mediante un sistema organizado, que en este caso es el propio SIG, y sin las matizaciones indicadas que se recogen en la autorización.

El artículo 7 de la Ley 10/1998 establece: 1. Sin perjuicio de las normas adicionales de protección que, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas, el productor, importador o adquirente intracomunitario, agente o intermediario, o cualquier otra persona responsable de la puesta en el mercado de productos que con su uso se conviertan en residuos, podrá ser obligado de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente apruebe el Gobierno a:... b) Hacerse cargo directamente de la gestión de los residuos derivados de sus productos, o participar en un sistema organizado de gestión de dichos residuos, o contribuir económicamente a los sistemas públicos de gestión de residuos, en medida tal que se cubran los costos atribuibles a la gestión de los mismos....

Pues bien, esta motivación no tiene en cuenta que, como han señalado distintos Tribunales Superiores de Justicia, *esta obligación se contempla en el precepto legal de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente apruebe el Gobierno y sin perjuicio de las normas adicionales de protección que, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas y que ninguna de tales Administraciones parece haber dictado tales normas de desarrollo por lo que la previsión legal no resulta aplicable ni a los productores ni, en consecuencia, a los SIGs.*

No se trata, la examinada, de una condición incardinable entre las obligaciones previstas por la normativa para los SIG, sino que exige un convenio de colaboración, por lo que, en ausencia de este convenio, no puede considerarse que la condición encuentre cobertura normativa.

El apartado b, párrafo III, del resuelto quinto establece: .- Del mismo modo, y con independencia de si se lleva a cabo directamente el servicio o no, contribuirá a la financiación de las campañas de información y sensibilización que realicen las Administraciones Públicas (Comunidad Autónoma y Entidades Locales) para estimular comportamientos sociales que faciliten la participación de los ciudadanos en la correcta



implantación de los sistemas de recogida selectiva. Asimismo, y bajo la supervisión de la Comunidad Autónoma, ECOVIDRIO financiará las campañas de sensibilización adicionales que sean necesarias para la consecución de los objetivos marcados en la presente autorización.

Como antes se ha dicho, el artículo 16 del Real Decreto 782/1998 establece que de conformidad con lo que se acuerde en los correspondientes convenios de colaboración, los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y de envases usados podrán financiar las campañas de información que realicen las Administraciones públicas para estimular comportamientos sociales que faciliten la participación de los ciudadanos en la correcta implantación de los sistemas de recogida selectiva.

La financiación de las campañas de información a las que se refiere el precepto podrá ser asumida por los SIG de conformidad con lo que se acuerde en los correspondientes convenios de colaboración. La asunción de la financiación de estas campañas no está contemplada como obligatoria por el precepto, sino como potestativa (dice que podrán financiar, no que financiarán).

En consecuencia, tampoco la condición impuesta de financiación de estas campañas encuentra cobertura normativa.

Lo expuesto hasta ahora evidencia que el recurso ha de encontrar favorable acogida en lo que respecta a la impugnación de los apartados de la resolución por la que se renueva la autorización que han sido examinados.

**SEXTO** . La parte actora alega también, en fundamentación del recurso contencioso-administrativo, que en el resuelto tercero de la autorización, a partir de su párrafo segundo, se establece un régimen sancionador encubierto, por cuanto se incluye la potestad de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente de suspender o revocar la autorización otorgada en los casos en que considere que existen incumplimientos por parte de la recurrente, lo que vulnera los principios de tipicidad, legalidad y seguridad jurídica que deben presidir este tipo de prescripciones.

El resuelto tercero, como se ha señalado, establece que con anterioridad al transcurso del plazo de 5 años por el que se concede la renovación de la autorización, la Consejería competente en materia de Medio Ambiente podrá suspender o revocar la autorización otorgada mediante la presente resolución en los casos de incumplimiento grave o reiterado por ECOVIDRIO de las obligaciones asumidas en virtud de la misma, sin derecho a indemnización a favor de esa entidad y sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas derivadas del incumplimiento que se determinarán, cuando proceda, en el expediente sancionador que se instruya al efecto, enumerando, a estos efectos, supuestos de incumplimiento grave. También establece, el mismo resuelto tercero, que, sin perjuicio de lo anterior, la Consejería podrá suspender la autorización por un plazo no superior a 6 meses que se determinará en concreto en función de la gravedad del incumplimiento, en los supuestos que enumera.

Como antes se ha señalado, puede afirmarse que la autorización que se renueva, aunque tiene carácter temporal y ha de ser renovada de forma sucesiva, es del tipo de las autorizaciones de funcionamiento que, frente a las simples (por operación), prolongan su vigencia tanto como dure la actividad autorizada.

Estas autorizaciones de funcionamiento hacen surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada, por lo que es posible la suspensión o la revocación de la autorización si se detectan incumplimientos de las condiciones o de los requisitos establecidos en la autorización, sin que ello suponga una actuación de carácter sancionador.

La suspensión y la revocación de la autorización están contempladas en el artículo 44.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, como potestades distintas de la sancionadora, a lo que ha de añadirse que los supuestos de incumplimiento contemplados en el resuelto tercero, con la excepción del genérico supuesto de suspensión consistente en "los casos no previstos de incumplimiento grave", tienen su correspondencia con obligaciones previstas en la citada Ley 22/2011 para la gestión de residuos.

En consecuencia, el motivo examinado no puede encontrar favorable acogida.

Ha de concluirse, a la vista de lo expuesto, que el acto administrativo impugnado no es conforme a derecho en cuanto desestima el recurso de alzada interpuesto por la actora frente a la resolución por la que se renueva la autorización, pues esta última es contraria a derecho en los siguientes apartados del resuelto quinto: apartado b) párrafo segundo final; -apartado b), párrafo tercero; -apartado a) párrafo cuarto, por lo que debe ser anulada en este pronunciamiento.

En consecuencia, el recurso contencioso-administrativo ha de ser estimado parcialmente.



**SEPTIMO.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la L.J.C.A ., al estimarse parcialmente el recurso contencioso- administrativo, no procede hacer una condena en costas.

**VISTOS** los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación

#### **FALLO**

Que estimamos en parte el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de SOCIEDAD ECOLOGICA PARA EL RECICLADO DE LOS ENVASES DE VIDRIO (ECOVIDRIO), contra la resolución nº 1427 de 5 de **no** viembre de 2013, del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución 184/2013, de 19 de abril de 2013, del Director General de Calidad Ambiental, por la que se renueva la autorización a la recurrente para la implantación y gestión de un Sistema Integrado de Gestión de envases y residuos de envases de vidrio, que declaramos contraria a derecho y anulamos en los siguientes apartados del resuelvo quinto: apartado b) párrafo segundo final; -apartado b), párrafo tercero; -apartado a) párrafo cuarto.

Todo ello, sin que proceda hacer un pronunciamiento en materia de costas.

Así por esta nuestra Sentencia -de la que se llevará literal testimonio a los autos-, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado-Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que como Secretario de la misma, doy fe.

FONDO DOCUMENTAL ALCAZAR