



FACULTAD DE DERECHO

Trabajo Fin de Máster

Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE

Máster Universitario en Acceso a la Abogacía

Especialidad: Derecho de las Políticas Públicas

Curso 2023/2024

Madrid

Presenta: Iker Domínguez de la Piedra

Tutor: Luis Seijo Resino

OBJETO DEL TRABAJO

La finalidad del presente trabajo es la elaboración de un dictamen realizado en base a una serie de consultas realizadas por un grupo empresarial con actividad principal en el sector siderúrgico, tratamiento de residuos y limpieza, a raíz de un plan estratégico de reestructura del negocio.

El estudio del caso se centra en los siguientes puntos consultados:

- Posibilidad de transmisión de la autorización ambiental integrada, y sucesión procesal en procedimientos contencioso-administrativos, y sus implicaciones.
- Obligaciones en materia de protección ambiental, concretamente en materia de contaminación de suelos y aguas subterráneas, así como las posibles infracciones y sus consecuencias.
- Posibilidad de implantación de instalaciones fotovoltaicas en régimen de autoconsumo de energía para suministrar a plantas del grupo.
- Posibilidad de enajenación de participaciones del grupo a inversores extranjeros y sus implicaciones.

Para realizar el dictamen se ha analizado la legislación aplicable a cada una de las cuestiones, en conjunto con la jurisprudencia existente en cada una de ellas. Formulando, tras el análisis de cada cuestión, una serie de recomendaciones a efecto de las posibles acciones a llevar a cabo.

ÍNDICE

Antecedentes.....	3
1. Cuestiones relativas a la autorización ambiental integrada.....	4
1.1. Transmisión de la autorización ambiental integrada.....	6
1.2. Sucesión procesal en el procedimiento contencioso	8
1.2.1 Sucesión procesal en vía administrativa	11
1.3 Procedimiento contencioso administrativo	12
1.4 Recursos contra el segundo expediente incoado	19
1.5. Posibilidad de acumular los procedimientos	22
2. Cuestiones relativas a la contaminación de suelos y aguas subterráneas	23
2.1. Deber de comunicación de contaminación de suelos y aguas subterráneas	23
2.2. Obligaciones en materia de suelos y aguas contaminadas.....	28
2.3. Posibilidad de acuerdo con la Administración.....	30
2.4. Transmisión de la responsabilidad por la contaminación de los suelos al adquirente	33
3. Cuestiones relativas a la instalación de energía fotovoltaica en régimen de autoconsumo.....	34
3.1. Autoconsumo sin excedentes	37
3.2. Autoconsumo con excedentes	38
3.3 Consideraciones sobre la instalación.....	39
4. Cuestiones relativas a la inversión extranjera	41
4.1. Consideración de inversor extranjero	42
4.2. Operaciones consideradas inversión extranjera	43
4.3. Sujeción a autorización	43
4.4. Procedimiento de autorización	49
4.5. Posibles infracciones y consecuencias	51
Normativa aplicada	54

Antecedentes

El presente dictamen tiene como finalidad dar respuesta a una serie de consultas realizadas por la sociedad Industrias de Aragón, S.A. (INASA), un grupo empresarial multidisciplinar, dedicado principalmente al sector siderúrgico, tratamiento de residuos y limpieza. El Grupo INASA tiene presencia en todo el territorio nacional, disponiendo de varias plantas industriales localizadas en la mayoría de las comunidades autónomas.

El grupo empresarial busca ejecutar un plan estratégico para reestructurar el negocio hacia sectores más sostenibles, planteándose con ello, la enajenación del negocio de metales ferrosos, llevado a cabo en la planta industrial de Aragón (Zaragoza).

Al efecto de la enajenación del negocio de metales ferrosos, INASA valora la posibilidad de constituir una nueva sociedad (New Co) a la que transferir esta parte del negocio, permaneciendo el resto de las actividades sostenibles de la planta de Zaragoza en manos del grupo.

Cabe destacar, que el grupo empresarial se encuentra incurso en un procedimiento contencioso administrativo derivado del incumplimiento de las condiciones contenidas en la Autorización Ambiental Integrada de la que es titular, y en virtud de la cual ejerce sus actividades en la planta industrial de Aragón.

Adicionalmente, la empresa ha detectado ciertas deficiencias en la planta industrial, de las cuales han resultado filtraciones de hidrocarburos en el suelo y aguas subterráneas, ocasionando un nuevo daño medioambiental, que podría acarrear mayores consecuencias.

Por otra parte, la empresa ha realizado una serie de consultas respecto del régimen de autoconsumo de energía, y los trámites administrativos a realizar para la instalación de placas fotovoltaicas, a efectos de reducir los costes energéticos de la planta.

Finalmente, la sociedad ha realizado una serie de consultas respecto del plan de reestructura del grupo empresarial, toda vez que se plantea la enajenación de parte del negocio a inversores residentes en el extranjero.

Así, el plan de reestructura conlleva una serie de implicaciones, derivadas de la situación actual del grupo, en materia de medioambiente, energía, inversión extranjera, así como sanciones y litigios actuales o potenciales que podría enfrentar el grupo.

Para atender a las cuestiones planteadas por INASA, se ha dividido el dictamen en 4 bloques en relación a los temas consultados.

1. Cuestiones relativas a la autorización ambiental integrada

La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta, de acuerdo con los títulos competenciales atribuidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, y en concreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71. 22ª, competencia para dictar normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje.

En virtud de dicha competencia, ha dictado la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, con el objeto de establecer el régimen jurídico de intervención administrativa ambiental aplicable a los planes, programas proyectos, instalaciones y actividades que se pretendan desarrollar en ámbito territorial de Aragón susceptibles de producir efectos sobre el medio ambiente.

A tenor de lo dispuesto en su artículo 46, la Ley de Prevención y Protección Ambiental de Aragón exige que las instalaciones ubicadas en esta Comunidad Autónoma, de titularidad pública o privada, en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales enumeradas en el Anexo IV, se sometan al régimen de autorización ambiental integrada.

La autorización ambiental integrada se define en esta ley como: “la resolución escrita del órgano ambiental competente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón por la que se permite a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones”. La autorización ambiental integrada puede ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación.

Respecto del órgano ambiental competente, la Comunidad Autónoma de Aragón ha designado al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA), como la entidad de derecho público, adscrita al Departamento de Turismo y Medio Ambiente, competente para la tramitación, resolución y emisión de informes de los procedimientos en relación con la evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada, actividades sujetas a autorizaciones que afecten a la flora, fauna y medio ambiente en general, entre otros, contenidos en la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

La autorización ambiental incluye todas las actividades enumeradas en el Anexo IV que se realicen en la instalación, pudiendo obtenerse para varias instalaciones o partes de una instalación explotada por diferentes titulares.

La finalidad de esta autorización es garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto, mediante la prevención, reducción y control de todas las emisiones contaminantes de determinadas actividades industriales y ganaderas.

Industrias de Aragón, S.A., lleva a cabo, en su planta industrial de Zaragoza, actividades de producción y transformación de metales, y gestión de residuos, incluidas en los apartados 2 y 5 del anexo IV respectivamente, de manera que dichas actividades están dentro del ámbito de aplicación de la Ley 11/2014, y sujetas a la obtención de autorización ambiental integrada.

La AAI integra en una única resolución del INAGA, todas las autorizaciones de contenido ambiental, incluida la evaluación ambiental ordinaria.

La transmisión de la AAI por parte de INASA a un nuevo titular puede ser viable, incluso cuando las actividades accesorias sostenibles que mantendrá la empresa en la Planta de Zaragoza requieran de autorización, dada la posibilidad contemplada en la ley de que partes de unas mismas instalaciones sean explotadas por diferentes titulares, debiendo delimitarse en la autorización el alcance de la responsabilidad de cada uno de ellos siendo, salvo pacto en contrario de los titulares, responsables solidarios.

Bajo este contexto, debe tomarse en cuenta la situación particular de la empresa en este aspecto, la cual se resume a continuación:

- INASA cuenta con AAI otorgada por el Instituto Aragonés de Gestión del Medio Ambiente el 15 de mayo de 2018, a efectos de desarrollar sus actividades en la planta industrial de Zaragoza.
- Las actividades accesorias sostenibles desarrolladas por INASA en esta planta requieren AAI.
- INASA se encuentra incurso en un procedimiento contencioso-administrativo, tramitado en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Zaragoza, derivado de un expediente sancionador abierto por el INAGA por incumplimiento de las condiciones establecidas en la AAI, en relación con el negocio de metales ferrosos.
- INASA ha recibido traslado de una propuesta de resolución del INAGA, respecto de un segundo expediente administrativo sancionador relativo al cumplimiento de las condiciones de la AAI.
- INASA plantea constituir una nueva sociedad a la que enajenar el negocio de metales ferrosos y posteriormente vender dicha sociedad a un tercero.

Sentado el contexto y situación actual de la empresa, se procede a dar respuesta a las cuestiones consultadas:

1.1. Transmisión de la autorización ambiental integrada

La IAA puede transmitirse, conforme al artículo 69 de la Ley de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, informando en el plazo de un mes desde que se formalice la transmisión al INAGA del nuevo titular.

Para ello, se debe presentar ante este organismo:

- Formulario 02K de cambio de titularidad o transmisión de la autorización ambiental integrada,
- Anexo de datos de la instalación, de la actividad y de los titulares antiguos y nuevos,
- Documentación acreditativa de la transmisión
- Declaración responsable de la transmisión.

En el escrito que presente el nuevo titular de la actividad para la que se haya obtenido la autorización deberá manifestar su conformidad con las obligaciones, responsabilidades y derechos establecidos en la autorización y, en su caso, su condición de propietario de las instalaciones.

Respecto a la transmisión, es relevante la sanción impuesta a la empresa por incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada. Dicha sanción se encuentra sub iúdice en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Zaragoza.

El incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada constituye una infracción, que puede ser tipificada como grave o muy grave, dependiendo de si se ha producido o no un daño grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas. Esto se rige según lo dispuesto en los artículos 104 y 105 de la ley de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

Por la comisión de infracciones muy graves, el artículo 109 de esta ley, prevé la imposición de alguna o algunas de las siguientes sanciones:

- a) Multa de 200.001 a 2.000.000 euros.
- b) Clausura definitiva, total o parcial, de las instalaciones
- c) Clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un periodo no inferior a dos años ni superior a cinco años.

- d) Inhabilitación para el desarrollo de la actividad por un periodo no inferior a un año ni superior a dos años.
- e) Revocación de la autorización o suspensión de la misma por un periodo no inferior a un año ni superior a cinco años.

Por la comisión de infracciones graves se prevé la imposición de alguna o algunas de las siguientes sanciones:

- a) Multa de 20.001 a 200.000 euros.
- b) Clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un periodo no superior a dos años.
- c) Inhabilitación para el desarrollo de la actividad por un periodo no superior a un año.
- d) Revocación de la autorización o suspensión de la misma por un periodo no superior a un año.

En la imposición de sanciones entran en juego diferentes circunstancias para la graduación de la sanción como pueden ser:

- a) La importancia del daño o deterioro causado al medio ambiente o a la salud de las personas o el peligro causado para la seguridad de las mismas.
- b) El beneficio obtenido por la comisión de la infracción.
- c) La existencia de intencionalidad o reiteración en la comisión de la infracción.
- d) La reincidencia por la comisión de más de una infracción tipificada en la presente ley, cuando así se haya declarado por resolución firme, en el plazo de los cinco años siguientes a la notificación de esta.
- e) La adopción, con antelación a la incoación de un expediente sancionador, de medidas correctoras que minimicen o resuelvan los efectos negativos sobre el medio ambiente.

Ahora bien, la existencia del procedimiento sancionador actualmente sub iúdice, y del nuevo expediente abierto por el INAGA, no representan un impedimento para la transmisión de la IAA a un nuevo titular, no obstante, debemos acentuar que, habiendo efectuado la comunicación de la transmisión, el nuevo titular quedará subrogado en los derechos y obligaciones derivados de dicha autorización.

Es importante destacar que, si se produce la transmisión sin efectuar la correspondiente comunicación al INAGA, la empresa y el nuevo titular quedan sujetos de forma solidaria frente a todas las responsabilidades y obligaciones derivadas de la autorización ambiental integrada.

Es decir, que de transmitir la AAI a New Co, este sustituiría a INASA como titular de la autorización, y de confirmarse la sanción impuesta esta recaería sobre New Co. A esto hay que añadir que se ha abierto un segundo expediente sancionador por nuevos incumplimientos en las condiciones de la AAI, que podría influir en la graduación de la sanción por reincidencia en la comisión de la infracción, si esta se confirma.

Dicho esto, de cara a la Administración, en todo caso podría transmitirse sin impedimentos la AAI, sin embargo, de cara al nuevo titular de la autorización podría darse una acción de saneamiento por evicción o reclamación por daños y perjuicios derivados de las posibles sanciones impuestas.

Dada la situación litigiosa existente, lo recomendable, a efecto de dotar de mayor seguridad jurídica a la transacción y para las partes, sería incluir dentro del contrato mediante el cual se transmita la AAI una cláusula por contingencias. En esta cláusula, se preestablecerían las indemnizaciones en caso de una posible sanción ya sea económica, o la clausura de instalaciones, inhabilitación para ejercer la actividad o revocación de la autorización.

Esta recomendación es especialmente relevante si se tiene la intención de enajenar el negocio de metales ferrosos a un tercero fuera del grupo empresarial de INASA. Conforme al plan de reestructura propuesto, se plantea constituir una nueva sociedad (New Co) que formaría parte del grupo de empresas, por lo que se tendría conocimiento y previsión de las posibles sanciones y consecuencias potenciales. Sin embargo, de transmitirse a un tercero fuera del grupo de empresas sería especialmente relevante incluir la cláusula por contingencias para prevenir futuros litigios y reducir posibles reclamaciones por daños y perjuicios.

1.2. Sucesión procesal en el procedimiento contencioso

La sucesión procesal se ha definido por la jurisprudencia como aquella institución en virtud de la cual una persona ocupa el lugar de otra, subrogándose en sus derechos y obligaciones¹. Es decir, que al adquirir aquello que sea objeto del litigio, se adquiere también la posición en el proceso del demandante original, sustituyéndose la parte original por la parte nueva.

Como se ha mencionado, INASA se encuentra incurso en un procedimiento contencioso-administrativo, radicado en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo

¹ ATS, 13 de Julio de 2006 (Recurso 6984/2005)

nº1 de Zaragoza, derivado de un expediente sancionador incoado por el INAGA a raíz de un incumplimiento en las condiciones de la autorización ambiental integrada.

Al respecto del expediente sancionador, a efecto de dar contexto de la situación actual, hay que decir que la resolución del INAGA no pone fin a la vía administrativa, de conformidad con lo establecido en los artículos 112 y 121 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), pudiendo interponerse recurso de alzada en el plazo de un mes ante el Presidente del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, según lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

Los actos administrativos dictados por el Presidente pondrán fin a la vía administrativa, y contra los mismos cabe recurso potestativo de reposición o recurso contencioso administrativo, conforme a lo dispuesto en el citado artículo de la Ley 10/2013.

La ulterior resolución del Presidente del INAGA es susceptible de recurso contencioso administrativo. Debemos aclarar que de acuerdo al artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (LRJCA), están legitimados para interponer este recurso ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo, de manera que INASA se encuentra legitimado para la interposición del recurso.

En el supuesto de que transmitiera la AAI, el adquirente de la autorización se encontraría legitimado para sustituirle en el procedimiento en virtud del artículo 22 de la LRJCA, que señala expresamente:

“Artículo 22. Si la legitimación de las partes derivare de alguna relación jurídica transmisible, el causahabiente podrá suceder en cualquier estado del proceso a la persona que inicialmente hubiere actuado como parte”.

A mayor abundamiento, la disposición final primera de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa dispone que, en lo no previsto por esta ley, regirá como supletoria la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).

Bajo esta consideración, la Ley de Enjuiciamiento Civil dispone textualmente en el artículo 17:

“Artículo 17. Sucesión por transmisión del objeto litigioso.

Cuando se haya transmitido, pendiente un juicio, lo que sea objeto del mismo, el adquirente podrá solicitar, acreditando la transmisión, que se le tenga como parte en la posición que ocupaba el transmitente. El Letrado de la Administración

de Justicia dictará diligencia de ordenación por la que acordará la suspensión de las actuaciones y otorgará un plazo de diez días a la otra parte para que alegue lo que a su derecho convenga.

Si ésta no se opusiere dentro de dicho plazo, el Letrado de la Administración de Justicia, mediante decreto, alzará la suspensión y dispondrá que el adquirente ocupe en el juicio la posición que el transmitente tuviese.”

En definitiva, es claro que cabe la sucesión en la legitimación en cualquier momento del procedimiento contencioso-administrativo en que se encuentra incurso INASA – ex artículo 22 de la LRJCA, al que se aplica también supletoriamente lo establecido en la LEC sobre la sucesión procesal.

Por consiguiente, la legitimación en el recurso contencioso la ostenta, efectivamente, quien sea titular de la AAI, de manera que al transmitirse la AAI, la legitimación pasará a quien sea nuevo titular, asumiendo el adquirente la posición de recurrente en el procedimiento contencioso administrativo, y quedando INASA fuera del procedimiento.

Hacer hincapié, que la sustitución es posible incluso cuando la resolución haya devenido firme, según lo dispuesto en el artículo 540 de la LEC, que como se ha mencionado, es de aplicación supletoria al procedimiento contencioso administrativo. El citado artículo es del tenor literal siguiente:

“Artículo 540. Ejecutante y ejecutado en casos de sucesión

1. La ejecución podrá despacharse o continuarse a favor de quien acredite ser sucesor del que figure como ejecutante en el título ejecutivo y frente al que se acredite que es el sucesor de quien en dicho título aparezca como ejecutado
2. Para acreditar la sucesión, a efectos del apartado anterior, habrán de presentarse al tribunal los documentos fehacientes en que aquélla conste. Si el tribunal los considera suficientes a tales efectos por concurrir los requisitos exigidos para su validez, procederá sin más tramites, a despachar la ejecución a favor o frente a quien resulte ser sucesor en razón de los documentos presentados.

En el caso de que se hubiera despachado ya ejecución, se notificará la sucesión al ejecutado o ejecutante, según proceda, continuándose la ejecución a favor o frente a quien resulte ser sucesor.

3. Si la sucesión no constara en documentos fehacientes o el tribunal no los considera suficientes, mandará que el Letrado de la Administración de Justicia dé traslado de la petición que deduzca el ejecutante o ejecutado cuya sucesión se haya producido, a quien conste como ejecutado o ejecutante en el título y a

quien se pretenda es su sucesor, dándole audiencia por el plazo de 15 días. Presentadas las alegaciones o transcurrido el plazo sin que las hayan efectuado, el tribunal decidirá lo que proceda sobre la sucesión a los solos efectos del despacho o la prosecución de la ejecución.”

Como se señala en el apartado anterior, la AAI puede transmitirse informando al INAGA del nuevo titular en el plazo de un mes desde que se formalice la transmisión, manifestando por escrito la conformidad con las obligaciones, responsabilidades y derechos establecidos en esta, y quedando subrogado el nuevo titular de la autorización en ello.

Por tanto, aún si no se realizara la sustitución en el procedimiento judicial, de darse la transmisión de la autorización, la posible sanción recaería sobre el titular de esta, por lo que podría solicitarse al Tribunal la ejecución de la sentencia contra quien ostente la titularidad de la AAI.

1.2.1 Sucesión procesal en vía administrativa

Por otra parte, respecto del segundo expediente sancionador incoado por INAGA, a efectos de interponer los recursos administrativos correspondientes contra una posible resolución que imponga una sanción, es relevante también considerar el concepto de interesado recogido en el artículo 4 de la LPAC que señala, en su parte conducente, lo siguiente:

“Artículo 4. Concepto de Interesado.

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:
 - a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
 - b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
 - c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.
- (...)
3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.”

En este sentido, también cabría la sustitución en este segundo procedimiento sancionador incoado, en virtud de la transmisión de la IAA al nuevo titular, quien podría seguir el procedimiento interponiendo los recursos administrativos que a su derecho convengan.

Por consiguiente, al igual que en sede judicial, el nuevo titular de la AAI adquiriría la legitimación para interponer los recursos administrativos pertinentes en contra de una posible nueva sanción.

Reiteramos que, contra esta nueva resolución, cabría plantear recurso de alzada en el plazo de un mes ante el Presidente del INAGA, la resolución del recurso de alzada pondría fin a la vía administrativa y contra ella cabría interponer un recurso potestativo de reposición o recurso contencioso administrativo.

1.3 Procedimiento contencioso administrativo

Como regla general, el procedimiento contencioso-administrativo se ve precedido por un procedimiento administrativo, que se tramita ante la propia Administración.

Tal es el caso actual, en que el INAGA en ejercicio de sus competencias y de las facultades sancionadoras contenidas en la Ley de Prevención y Protección de Ambiental de Aragón, inició un expediente administrativo sancionador frente a INASA, que ha concluido en una sanción administrativa.

INASA ha recurrido la sanción en vía administrativa, mediante recurso de alzada frente al Presidente del Instituto, siendo este recurso desestimado y, por tanto, poniendo fin a la vía administrativa.

A efecto de impugnar la sanción, INASA ha tenido que recurrir a la vía judicial, interponiendo un recurso contencioso administrativo contra la resolución del presidente del Instituto, que confirma la sanción.

La vía judicial corresponde, en este caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa, quien conoce de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta a derecho administrativo.

En este caso, al recurrirse un acto que proviene de una entidad local, es competente el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Zaragoza, según lo dispuesto en el artículo 8 de la LRJCA. Así mismo, siendo la sanción impuesta superior a los 30,000 euros, se seguirá el procedimiento contencioso ordinario, regulado en los artículos 43 a 77 de la citada ley, con las siguientes fases:

I. Iniciación

Se iniciará el procedimiento mediante un escrito de interposición en que se identifique la actuación y manifestando que se recurre. Se debe aportar el documento que acredite la representación, así como copia del acto impugnado.

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo es de dos meses contados desde el día siguiente a la notificación del acto que ponga fin a la vía administrativa, en este caso, la resolución del Presidente que desestima el recurso de alzada contra la sanción del INAGA.

Al ser un juicio llevado a cabo ante un órgano unipersonal, la empresa debe ser asistida, en todo caso, por Abogado, quien podrá también ostentar la representación de la empresa o conferirse a un Procurador.

Con la interposición del recurso, el Letrado de la Administración de Justicia (LAJ) debe examinar de oficio la validez de la comparecencia tan pronto como se haya presentado el escrito. Si estima que es válida, admitirá a trámite el recurso, por el contrario, de faltar algún documento, requerirá inmediatamente la subsanación en el plazo de diez días.

Admitido el recurso a trámite, el LAJ requerirá a la Administración que le remita el expediente administrativo, ordenándole que practique los emplazamientos a cuantos aparezcan como interesados en el procedimiento para que puedan personarse como demandados en el plazo de nueve días.

El expediente original o copiado, se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado acompañado de un índice de los documentos que contenga. La administración conservará el original y entregará copia a la empresa.

El LAJ debe comprobar que se hayan practicado correctamente las debidas notificaciones de emplazamiento y, si advirtiere que son incompletas, ordenará a la Administración que se practiquen las necesarias para asegurar la defensa de los interesados.

En esta fase, si bien la LRJCA, permite solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de medidas cautelares, siendo recomendable pedir la suspensión de la ejecución de la sanción desde el inicio. Para ello, es importante considerar algunos puntos:

- La suspensión de la ejecución exige ineludiblemente que el recurso pueda perder su finalidad legítima, es decir, que de ejecutarse la sanción se crearía un

perjuicio irreversible para la empresa, dejando vacío de contenido el recurso e imposibilitando el cumplimiento de la sentencia.

La imposición de sanciones como la revocación de la autorización, inhabilitación para la actividad o la clausura, evidentemente, causaría un perjuicio económico grave para la empresa. Al tener que paralizar al completo sus actividades, no sólo del negocio de metales ferrosos sino de todas las que se lleven a cabo en las instalaciones de la planta industrial. La sanción económica, atendiendo a la cuantía y a la solvencia financiera de la empresa igualmente podría causar un perjuicio que justifique la imposición de la suspensión cautelar de la ejecución.

- La suspensión de la ejecución puede denegarse en caso de que se aprecie perturbación grave de los intereses generales o de terceros, de manera que la empresa deberá acreditar que las exigencias de ejecución que el interés público presenta son tenues, y que el perjuicio potencial es bastante para provocar la suspensión.
- Existe una necesidad de justificación o prueba, aún incompleta o por indicios de aquellas circunstancias que puedan permitir al tribunal efectuar la valoración de la procedencia de la medida cautelar. En cualquier caso, la mera alegación de un posible perjuicio no basta para tenerlo por probado, es necesario aportar pruebas que acrediten las consecuencias irreparables que tendría la ejecución.
- Debe existir una expectativa razonable de que el recurso tiene méritos suficientes para prosperar y se declare la nulidad de la sanción, que justifique tanto el peligro en la demora como el interés legítimo en la medida cautelar.
- El ofrecimiento de caución es potestativo, y no puede condicionarse la suspensión a la prestación de caución o a la adopción de medidas paliativas. No obstante, dichas medidas pueden contribuir a demostrar una menor afectación al interés general o de terceros, y el ofrecimiento de caución puede hacer más proclive al Juzgado a conceder la suspensión, dado que asegura una posible futura ejecución.
- En todo caso, el juicio de ponderación que debe realizar el juzgado debe atender a las circunstancias particulares de la situación y debe motivar suficientemente el proceso lógico efectuado para justificar la adopción o no de la medida cautelar solicitada.

- Se dará traslado a la parte demandada, con plazo de 10 días para que haga sus alegaciones respecto de las medidas solicitadas, y se resolverá respecto de ellas mediante auto.

Dicho esto, en el escrito de interposición es importante resaltar que la paralización total de las actividades indudablemente causaría un perjuicio irreparable a la empresa, que podría llegar al extremo de ponerla en situación de concurso mercantil. Es recomendable hacer el ofrecimiento de caución para dar mayor convencimiento respecto de la posibilidad de ejecutar la sanción en un momento posterior a la resolución del recurso.

De conseguirse que se conceda la suspensión cautelar, la medida se mantendrá hasta la firmeza de la sentencia, aunque es importante considerar que puede modificarse a lo largo del plazo si cambian las circunstancias, pero en ningún caso por hitos procesales o cambio en la valoración del órgano juzgador

II. La demanda y contestación

Antes de interponer la demanda, la Administración debe entregar el expediente administrativo. Una vez entregado se da un plazo de 20 días para que se presente la demanda.

Presentada la demanda, el LAJ dará traslado de esta, entregando también el expediente administrativo a las partes demandadas que hubieran comparecido, para que contesten en el plazo de 20 días.

En esta fase, es importante tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- Si el expediente no está completo, se puede solicitar, dentro del plazo para formular la demanda que se complemente, indicando los documentos que faltan y su importancia respecto del derecho de defensa. Esta solicitud suspende el plazo para formalizar la demanda, debiendo resolver el LAJ en el plazo de tres días, y en su caso se debe remitir lo adicionado con su índice.
- Son admisibles los mismos medios de prueba que se señalan en los artículos 299 y siguientes de la LEC.
- Se puede solicitar, mediante otrosí en el escrito de demanda, que se celebre vista, recibimiento a prueba del litigio, que haya vista para presentar conclusiones o que se declare concluso y visto para sentencia. Salvo el recibimiento del pleito a prueba, la vista puede también solicitarse por escrito en

el plazo de cinco días contados desde que se notifique la diligencia de ordenación declarando concluso el periodo de prueba.

- Respecto al punto anterior, el LAJ acordará lo pertinente según lo solicitado por las partes, bastando con que lo solicite el demandante para que se acuerde la celebración de vista o conclusiones.
- En el acto de la vista o en el escrito de las conclusiones no cabe introducir cuestiones nuevas que no hayan sido suscitadas en los escritos de demanda y contestación.

III. Terminación del procedimiento

Si bien el procedimiento contencioso administrativo puede terminarse anticipadamente por desistimiento, allanamiento, satisfacción extraprocesal o transacción entre las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 74 a 77 de la LRJCA, en el presente caso sería de esperarse que se resuelva el litigio mediante sentencia.

La sentencia se dictará en el plazo de 10 días desde que el pleito haya sido declarado concluso y decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso, pronunciando uno de los siguientes fallos:

- Estimación del recurso: Declara que la resolución impugnada no es conforme a derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente el acto recurrido.
- Desestimación del recurso: Declara que la resolución impugnada es conforme a derecho.

Existe también una tercera opción que, dada la situación actual, no se daría ya que no nos encontramos en ninguno de los supuestos para que ocurra, pero que se incluye entre las posibilidades a efecto de completar la información del dictamen:

- Inadmisibilidad del recurso: Se presenta alguna causa que no permite que se resuelva el recurso, ocurre cuando:
 - El Juzgado carece de jurisdicción.
 - El recurso se interpone por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada.
 - El recurso tiene por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación.
 - Que recaiga sobre cosa juzgada o exista litispendencia.
 - Que se hubiera presentado el escrito inicial fuera del plazo establecido.

IV. Posibilidad de apelación

Ahora bien, en el supuesto en que se dictara una sentencia desestimatoria del recurso, se confirmaría que la sanción impuesta por el INAGA es conforme a derecho, quedando como última posibilidad para pedir su nulidad la interposición de recurso ordinario de apelación.

Sobre esta última posibilidad, hay que decir que la sentencia únicamente sería susceptible de recurso de apelación en el caso en que la sanción impuesta supere los 30.000 euros.

El recurso de apelación se interpondrá ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo Nº 1 de Zaragoza, al ser el órgano que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a su notificación, mediante escrito razonado que deberá contener las alegaciones en que se fundamente el recurso. Es fundamental tener en cuenta el plazo para interponer el recurso ya que, de transcurrir los quince días sin haberse interpuesto, el LAJ declarará la firmeza de la sentencia.

La competencia objetiva para conocer de la apelación recae en la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la LRJCA.

Es importante considerar también, que la interposición de un recurso de apelación no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida, no obstante, si se acreditó anteriormente que la ejecución es susceptible de producir situaciones irreversibles o perjuicios de imposible reparación, no se acordará la ejecución provisional.

Dicho esto, al estar actualmente incurso el procedimiento contencioso-administrativo en el Juzgado de lo Contencioso de Zaragoza, una vez dictada la sentencia, lo procedente sería, de ser desestimatoria, interponer el recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

V. Posibilidad de casación

A fin de completar la información del dictamen, debemos decir que existiría posibilidad de impugnar la ulterior sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, mediante recurso de casación por infracción de normas autonómicas del que será conocerá una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia compuesta por el Presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el Presidente o Presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los

Magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros.

En caso de que el recurso se fundara en infracción de normas de derecho estatal, o de la UE, cabría presentar un recurso extraordinario de casación del que conocería la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

En cualquiera de los casos, las posibilidades de admisión del recurso serían escasas, ya que habría que fundar el recurso en infracción a normas de la ya sea de la Comunidad Autónoma o del Estado, según sea el caso, que haya sido invocado oportunamente en el proceso que se hubieran tomado en cuenta por la Sala sentenciadora y que exista un interés casacional.

El recurso presenta interés casacional

a) Cuando la sentencia recurrida contradiga la doctrina del Tribunal Constitucional o la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada en la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales que cita el artículo 53.2 de la Constitución.

b) Interpretación y aplicación del derecho de la Unión Europea contradictoria a la jurisprudencia del TJUE.

b) Cuando el recurso afecte a un gran número de situaciones trascendiendo del caso objeto del recurso.

c) No exista jurisprudencia sobre la cuestión

En el caso del interés casacional por infracción de normas de la Comunidad Autónoma, dada la escasa regulación existente se aplican analógicamente los preceptos relativos a la casación ante el Tribunal Supremo al recurso por infracción de normas autonómicas.

Consecuencias sobre la AAI

De obtener sentencia desfavorable, y desestimarse un posterior recurso de apelación, o en su caso, el recurso de casación (que a priori parece poco probable que pudiera darse), la sanción impuesta por el INAGA respecto del procedimiento administrativo devendría firme.

Por lo cual, la empresa tendría que acatar la sanción impuesta, dentro de las que se incluyen en el catálogo mencionado anteriormente, la cual deberá ajustarse a la graduación de la infracción cometida.

Cabe señalar, que dentro de las posibles consecuencias podría darse la revocación o suspensión de la AAI, lo que determinaría la imposibilidad de continuar con las operaciones.

1.4 Recursos contra el segundo expediente incoado

Respecto del segundo procedimiento incoado por INAGA, hay que señalar que, al igual que en el procedimiento abierto y actualmente sub iúdice, se pretende sancionar un determinado incumplimiento de las condiciones de la AAI. Sobre esto se dan dos posibilidades para la empresa:

Por un lado, podría alegarse que las acciones u omisiones incurridas por la empresa constituyen una única infracción continuada, que se manifiesta en una pluralidad de conductas, y que serían sancionables como una sola infracción, según dispone el artículo 29.6 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico de Sector Público, que señala literalmente:

“6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.”

Así, derivado del incumplimiento de la empresa en las condiciones recogidas en la AAI, se configura un concurso real de infracciones administrativas, que se materializan en múltiples conductas, constitutivas cada una de ellas de infracción al mismo precepto administrativo, y que se castigan con una única sanción en virtud del principio de proporcionalidad, como indica el artículo transcrito anteriormente.

La alegación de la infracción continuada podía interesar a la empresa a efectos de paralizar el segundo expediente sancionador, pues de conformidad con las especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora recogidos en el artículo 63.3 de la LPAC, no puede iniciarse un nuevo procedimiento de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora con carácter ejecutivo.

Esta alegación se fundaría en la vulneración al principio de proporcionalidad puesto que la imposición de sanciones sobre diferentes infracciones consideradas como distintas, supondría una multiplicación desproporcionada de la sanción impuesta, que en lugar de ser una sola con cuantía más elevada, al no considerarse como infracción continuada

determinaría la imposición de una sanción en cada uno de los procedimientos sancionadores.

Lo anterior debe matizarse pues este impedimento está limitado en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora de los mismos hechos con carácter ejecutivo. El carácter ejecutivo de los actos administrativos está previsto en el artículo 90.3 de la LPAC que señala:

3. La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso-administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

Así, la clave para impedir la incoación de un nuevo procedimiento sancionador es el otorgamiento de la suspensión cautelar de la ejecución en el primer expediente, que tenga como efecto paralizar el carácter ejecutivo de la primera sanción y, por tanto, impediría la incoación del nuevo expediente sancionador.

No está de más añadir, que este impedimento a iniciar el segundo procedimiento sancionador se da a partir de la LPAC de 2015, puesto que en supuestos análogos anteriores el Tribunal Supremo, con fundamento en la anterior ley 30/1992, había señalado que la adopción de medidas cautelares no afecta al carácter ejecutivo de la resolución impugnada, porque lo relevante era que se hubiera puesto fin a la vía administrativa, lo que en antiguas leyes procesales se denominaba “causar estado”.

Anteriormente, la redacción de la ley se limitaba a señalar que la resolución sancionadora sería ejecutiva cuando se ponga fin a la vía administrativa, siendo la

doctrina del Tribunal Supremo² que “es posible para la Administración sancionar conductas reincidentes, cuando la resolución sancionadora anterior, haya adquirido carácter ejecutivo, al ser firme en vía administrativa”.

Con la nueva redacción del artículo, al contemplar la suspensión cautelar de la ejecución parece viable alegar que, estando suspendida la ejecución, no es posible incoar un nuevo expediente sancionador, quedando así superada la anterior doctrina del Tribunal Supremo.

Ahora bien, esta alegación podría resultar arriesgada pues conforme a criterios del Tribunal Supremo³, para apreciar la infracción continuada en el ámbito del derecho administrativo sancionador deben concurrir los siguientes requisitos:

- a) La ejecución de una pluralidad de actos por el mismo sujeto responsable, próximos en el tiempo que obedezcan a una práctica homogénea en el modus operandi.
- b) La actuación del responsable con dolo unitario, en ejecución de un plan previamente concebido que se refleja en todas las acciones plurales que se ejecutan con dolo continuado, que se proyecta en cada uno de los actos ejecutados al renovarse la voluntad infractora al presentarse una ocasión idéntica a la precedente.
- c) La unidad del precepto legal vulnerado de modo que el bien jurídico lesionado sea coincidente, de igual o semejante naturaleza.

Por tanto, esta alegación resultaría contraproducente para la empresa en el entendido que podría implicar reconocer un dolo continuado en la infracción. Este reconocimiento podría, en consecuencia, repercutir en la graduación de la sanción y conllevar una penalización más severa, de manera que no es recomendable alegar la consideración de infracción continuada.

En caso de que se quisiera paralizar el segundo expediente con este argumento, lo recomendable sería alegarlo con la interpretación que ha hecho la Audiencia Nacional⁴ indicando que la referencia al dolo permite conductas culposas o negligentes consistentes en desatender requerimientos omitiendo la diligencia debida, para no reconocer en ningún caso que se ha actuado con dolo.

² Ver STS 141/2019

³ Ver STS 3568/2020

⁴ Ver SAN 6168/2022

Por otro lado, podrían atacarse ambos procedimientos por separado, siguiendo los mismos pasos para impugnar una posible resolución sancionadora del INAGA detallados en el punto anterior.

Es decir, interponiendo un recurso de alzada en el plazo de un mes ante el Presidente del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental. La posterior resolución del Presidente pondrá fin a la vía administrativa, y contra ella cabe recurso potestativo de reposición o recurso contencioso administrativo, conforme a lo dispuesto en el citado artículo de la Ley 10/2013.

1.5. Posibilidad de acumular los procedimientos

Sobre la posibilidad de acumular los procedimientos, conforme al artículo 34.2 de la LRJCA serán acumulables en un proceso las pretensiones que se deduzcan en relación con un mismo acto, disposición o actuación, así como las que se refieran a varios actos, disposiciones o actuaciones cuando unos sean reproducción, confirmación de otros o exista entre ellos cualquier conexión directa.

En el caso de la empresa, sí que existe una conexión directa entre las pretensiones que se deducen de ambos procedimientos sancionadores, puesto que derivan de infracciones idénticas, y cuya posible sanción se deriva de la vulneración al mismo precepto legal.

Por su parte, el artículo 35 señala que el actor podrá acumular en su demanda cuantas pretensiones reúnan los requisitos señalados en el artículo anterior, no obstante, dado que el primer procedimiento sancionador ya se encuentra sub iúdice en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº1 de Zaragoza, la posibilidad de acumular los procedimientos se daría en virtud del artículo 36 de la LRJCA, que indica que, si antes de la sentencia se dicta o se tiene conocimiento de algún acto que guarde con relación con el objeto del recurso en tramitación, el demandante podrá solicitar la ampliación del recurso a este acto administrativo en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a la notificación del acto que ponga fin a la vía administrativa.

De acceder el órgano jurisdiccional a la ampliación, se acumularían ambos expedientes en el mismo procedimiento, por el contrario, de negarse la solicitud de ampliación del recurso para acumular los procedimientos, se tendría que interponer un recurso por separado contra el segundo expediente.

En cualquier caso, a la vista de que en el primero de los procedimientos se estima una mayor posibilidad de fallo estimatorio de las pretensiones de la Administración, mientras que el segundo apunta mayormente a una desestimación de las pretensiones de INAGA, sería recomendable atacar los procedimientos por separado, con lo cual se divide el riesgo de una resolución desfavorable y no se afectan las posibilidades de éxito del expediente que aparentemente tiene mayor probabilidad de éxito.

2. Cuestiones relativas a la contaminación de suelos y aguas subterráneas

Como consecuencia de los expedientes sancionadores incoados por el INAGA sobre los que se ha profundizado en el punto anterior, INASA realizó una auditoría medio ambiental para verificar su correcto cumplimiento con las condiciones de la AAI.

La auditoría realizada reveló que existen ciertas deficiencias en la planta industrial que han causado filtraciones de hidrocarburos al suelo y a las aguas subterráneas, concretamente provenientes del negocio de metales ferrosos, que han causado daños medio ambientales.

Como se señaló en el apartado anterior, la empresa se plantea la reorganización societaria y la enajenación de esta línea de negocio de la empresa, transmitiéndola a una nueva sociedad “New Co” y posiblemente a un tercero en un momento posterior.

Debe considerarse, que al momento se han incoado ya dos procedimientos sancionadores por incumplimientos a las condiciones de la AAI, por lo que una nueva infracción reincidente sobre las anteriores podría acarrear la imposición de sanciones aún más graves para la empresa.

Sobre esas consideraciones se procede a dar respuesta a las cuestiones planteadas por la empresa:

2.1. Deber de comunicación de contaminación de suelos y aguas subterráneas

El artículo 45 de la Constitución Española reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado como condición indispensable para el desarrollo de las personas, estableciendo el deber de utilización racional y conservación de la naturaleza, obligando a la reparación a quien cause daños con independencia de sanciones penales o administrativas que puedan corresponder.

Por otra parte, el artículo 149.23 de la Constitución señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Así, el Estado ha legislado la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medio ambiental (LRMA), que regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales bajo los principios de prevención y de “quien contamina paga”.

Dicha ley preserva en todo caso la facultad autonómica para desarrollar las bases estatales y para adoptar normas adicionales de protección en materia de prevención, evitación o reparación de daños medioambientales. En concreto, el artículo 7 de la LRMA señala que el desarrollo legislativo y la ejecución de esta ley corresponden a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se localicen los daños causados o la amenaza inminente de que tales daños se produzcan.

La LRMA establece que los operadores de las actividades económicas o profesionales incluidas en ella están obligados a adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medio ambientales y a sufragar sus costes, cualquiera que sea, cuando resulten responsables de los mismos.

Esto es un punto importante para considerar, puesto que la responsabilidad medio ambiental es una responsabilidad ilimitada, en que el responsable del daño asume la obligación de devolver los recursos naturales dañados a su estado original, debiendo cubrir el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras. Adicionalmente, la responsabilidad es de carácter objetivo, por lo que surge independientemente de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir.

Otro punto importante, es que la LRMA precisa que en el supuesto de que el operador sea una sociedad mercantil que forme parte de un grupo de empresas, según lo previsto en el artículo 42.1 del Código de Comercio, la responsabilidad medio ambiental regulada en esta la LRMA podrá extenderse igualmente a la sociedad dominante cuando la autoridad competente aprecie utilización abusiva de la persona jurídica o fraude de ley.

A efectos de esta ley, se entiende por daños “el cambio adverso y medible de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa como indirectamente”, y por operador a “cualquier persona física, jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad o tenga un poder económico

determinante sobre su funcionamiento técnico. Para su determinación se tendrá en cuenta lo que la legislación sectorial, estatal o autonómica, disponga para cada actividad sobre los titulares de permisos, autorizaciones, inscripciones registrales o comunicaciones a la Administración”.

La LRMA, por tanto, se complementa con la anteriormente citada Ley 11/2004, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, en cuyo Anexo IV se incluyen las actividades que están sujetas a la obtención de autorización ambiental integrada, dentro de las cuales se encuentra la producción y transformación de metales, actividad de la cual se derivan las filtraciones que han causado daños medioambientales.

Respecto de la concurrencia de normas, si de un mismo incidente existiera responsabilidad ex LRMA y bajo otra norma, estas se aplicarán de forma independiente pero coordinada entre ellas, de manera que se garantice la reparación del daño ambiental causado y se evite la doble reparación.

Ahora bien, dentro de la atribución de responsabilidades de los operadores, recogida en el artículo 9 de la LRMA se indica expresamente que “los operadores de cualesquiera actividades incluidas en esta ley están obligados a comunicar de forma inmediata a la autoridad competente la existencia de daños medioambientales o la amenaza inminente de dichos daños que hayan ocasionado o puedan ocasionar”.

Asimismo, el artículo 19 de la LRMA reitera las obligaciones del operador en materia de reparación señalando “el operador de cualquiera de las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III que cause daños medioambientales como consecuencia del desarrollo de tales actividades está obligado a ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad competente y a adoptar medidas de reparación que procedan de conformidad con lo dispuesto en esta ley, aunque no haya incurrido en dolo, culpa o negligencia”.

Por su parte, la Ley de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, en su artículo 100 impone el deber de comunicación en los siguientes términos:

Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial de aplicación, los promotores de proyectos y los titulares de una actividad o instalación sometida a control previo de la Administración ambiental competente deberán poner en su conocimiento inmediato cualquiera de los siguientes hechos:

- a) El funcionamiento anormal de las instalaciones o de los sistemas de autocontrol, así como cualquier otra incidencia que pueda producir daños a la salud de las personas, a sus bienes o al medio ambiente.

- b) La existencia de un accidente que pueda implicar riesgos, reales o potenciales, para la salud de las personas o para el medio ambiente, indicando expresamente las medidas adoptadas al respecto y facilitando a la Administración competente toda la información disponible para que esta tome las decisiones que considere pertinente. [...]

En el caso de Aragón, derivado del Decreto de 11 de agosto de 2023, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los departamentos, al departamento de Medio Ambiente y Turismo se le atribuye la competencia sobre suelos contaminados y medio natural.

Concretamente, la Administración ambiental competente a quien debe notificarse es el Servicio de Suelos Contaminados, de la Dirección General de Calidad Ambiental del Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón.

Dada la situación actual de la empresa, en el entendido en que se enfrenta a dos posibles sanciones por incumplimientos en las condiciones de la AAI, es crucial que se informe a la Administración de las filtraciones ya que el artículo 105 de la Ley 11/2014 prevé como infracción muy grave “no informar inmediatamente al órgano competente de cualquier circunstancia, incidente o accidente que pudiera afectar de forma significativa al medio ambiente”.

Ante la posibilidad de que se confirmen ambos procedimientos sancionadores incoados frente a la empresa, cobra especial relevancia la notificación inmediata a la autoridad para evitar incurrir en una nueva infracción, y especialmente una que está tipificada como grave.

En ese sentido, en la hipótesis menos favorable en que pudieran desarrollarse los procedimientos, la empresa podría ser potencialmente sancionada por tres infracciones graves, lo que a su vez constituye una infracción muy grave, con las consecuencias que esto acarrea desde el punto de vista de las sanciones que pueden imponerse.

Igualmente, incurrir nuevamente en una infracción incide en la graduación de las sanciones, ya que la Ley 11/2014 prevé que en la imposición de sanciones se tendrá en cuenta la reincidencia por la comisión de más de una infracción tipificada en ella, cuando así haya sido declarado por resolución firme, en el plazo de los cinco años siguientes a la notificación de esta.

Por otra parte, cabe destacar también que esta ley también recoge otros efectos que pueden tener las sanciones, y que podrían perjudicar a la empresa tanto a nivel económico, como reputacional:

A nivel económico, dentro de estos efectos se contempla en el caso de imponerse sanciones graves o muy graves, la Administración puede acordar la pérdida del derecho a obtener subvenciones, así como la prohibición de contratar con Administraciones autonómicas y locales, durante un plazo de dos años en el caso de sanciones graves y de tres años en el de muy graves.

Considerando que, los servicios que desarrolla el grupo empresarial de tratamiento de residuos y de limpieza suelen ofrecerse a entidades del sector público mediante procedimientos de licitación, la prohibición de contratar con la Administración podría coartar una potencial fuente importante de ingresos para la empresa. Asimismo, la pérdida de derecho a obtener subvenciones privaría de ayudas a la empresa, lo que puede dificultar otros planes de la empresa, máxime cuando la empresa se está planteando la instalación de paneles de energía fotovoltaica, sobre los cuales se han otorgado subvenciones en los años anteriores, a las cuales la empresa no podría acceder de acordarse esta medida.

A nivel reputacional, se contempla la posibilidad de publicar las sanciones impuestas, una vez que estas hayan adquirido firmeza, así como los nombres, apellidos o denominación o razón social de las personas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones.

En este respecto, actualmente la sociedad está experimentando una creciente conciencia social y medioambiental, que se refleja en el compromiso personal de alinear sus decisiones y acciones diarias para contribuir a la lucha contra el deterioro del ambiente y el cambio climático. Dicho esto, la publicación de las infracciones en materia de medio ambiente tendría un impacto negativo en la imagen de la empresa, que potencialmente podría traducirse también en un impacto económico.

En definitiva, la actuación recomendable para la empresa sería comunicar las filtraciones a la mayor brevedad al Servicio de Suelos Contaminados, indicando la causa de la actividad que ha causado el daño, la naturaleza y los riesgos de los agentes contaminantes filtrados, los elementos del medio ambiente que pudieran verse afectados, y posteriormente informar sobre las medidas reparadoras adoptadas, indicando su alcance y contenido, y el estado de la amenaza / daño ambiental tras la ejecución de las medidas, de manera que no se cometa una nueva infracción y se cuente con una atenuante en la responsabilidad medioambiental.

2.2. Obligaciones en materia de suelos y aguas contaminadas

Respecto de las obligaciones a las que está sujeta la empresa en materia de suelos, conforme al artículo 3 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, los titulares de las actividades relacionadas en el anexo I, entre las cuales se encuentra la fundición de metales, están obligados a remitir al órgano competente de la comunidad autónoma (en este caso el INAGA) en un plazo no superior a dos años, un informe preliminar de situación para cada uno de los suelos en que se desarrolla dicha actividad.

Ahora bien, acerca de las obligaciones de reparación en materia de responsabilidad ambiental, la LRMA prevé, en su artículo 20, que, de producirse daños medioambientales, la empresa, sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo debe:

- a) Adoptar todas aquellas medidas provisionales necesarias para, de forma inmediata, reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales y servicios de recursos naturales dañados, de acuerdo a los criterios previstos en el anexo II de la Ley.

Conforme a dicho anexo, y en relación con lo dispuesto en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, así como a el Real Decreto 9/2005, la fundición de metales constituye una actividad potencialmente contaminante del suelo. Para la reparación del suelo la empresa debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar como mínimo que se eliminen, controlen, contengan o reduzcan las sustancias nocivas de que se trate, de modo que el suelo contaminado deje de suponer una amenaza significativa de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente, tomando en cuenta el uso actual o futuro planificado del suelo en el momento del daño.

Respecto de las aguas, la reparación del daño medioambiental se consigue restituyendo al medio ambiente su estado básico mediante medidas reparadoras primarias, tendentes a reponer los recursos naturales a su estado básico; complementarias, tendentes a compensar el hecho de que la reparación primaria no haya dado lugar a una restitución plena de los recursos; y compensatorias, enfocadas a compensar las pérdidas derivadas del hecho que los recursos naturales dañados no pueden reponerse a su estado anterior.

En este caso en particular, al haberse infiltrado hidrocarburos en aguas subterráneas, hay que atender a lo dispuesto en el RD 9/2005 que señala que, si existe contaminación de aguas subterráneas como consecuencia de la contaminación de un suelo, tal circunstancia debe ser notificada a la Administración hidráulica competente en un plazo no superior a 1 mes (en este caso el Instituto Aragonés del Agua, adscrito al mismo departamento de Medio Ambiente y Turismo).

- b) Someter a la aprobación de la autoridad competente (en este caso el Departamento de Medio Ambiente y Turismo de Aragón), una propuesta de medidas reparadoras de los daños medioambientales causados.

Estas obligaciones en materia de responsabilidad medio ambiental, se matizan en los siguientes apartados del artículo que habilitan al Departamento de Medio Ambiente, de ser posible, a elegir entre distintas medidas reparadoras adecuadas o diferentes formas de ejecución, teniendo en todo caso carácter preferente en cuanto a su aplicación las medidas destinadas a eliminación de riesgos para la salud humana.

De estas obligaciones se desprende nuevamente la necesidad de la adopción urgente de medidas de reparación que minimicen o resuelvan los efectos negativos causados sobre el medio ambiente, por una parte, para evitar que se produzcan mayores daños que repercutirían en un mayor coste de reparación, y por otra para atenuar la responsabilidad y evitar una nueva posible sanción, ya que todas estas obligaciones de reparación se entienden sin perjuicio de la aplicación del régimen sancionador, lo cual, como ya se ha abordado en el punto anterior, incidiría en el resto de los procedimientos sancionadores abiertos.

Hay que destacar que el precepto indica textualmente: “sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo”, de manera que la empresa debe poner en marcha las medidas de reparación inmediatamente al conocer el daño, sin necesidad de esperar a que se le requiera o se le autorice para ello.

Por otro lado, la redacción del artículo 20 indica que las medidas de reparación de daños al suelo deben enfocarse a la eliminación de la “amenaza significativa” para la salud humana o para el medio ambiente. En este respecto, el artículo 7.2 del RD 9/2005 exige que “el alcance y ejecución de las actuaciones de recuperación sea tal que garantice que la contaminación remanente, si la hubiera, se traduzca en niveles de riesgo aceptables de acuerdo con el uso del suelo”.

Así, se entiende eliminada la “amenaza significativa” con la reducción de los contaminantes por debajo de las cantidades máximas de cada sustancia recogidos en el listado de contaminantes y niveles genéricos de referencia para protección de la salud humana en función del uso de suelo⁵, y listado de contaminantes y niveles genéricos de referencia para protección de los ecosistemas (anexos V y VI del RD 9/2005 respectivamente).

En caso de que se produzcan varios daños medioambientales respecto de los que no se pudieran adoptar todas las medidas reparadoras al mismo tiempo, será la resolución administrativa que ponga fin al expediente de exigencia de responsabilidad la que fije el orden prioridades a seguir.

En cuanto a la ejecución de las medidas, la LRMA dota también de potestades administrativas a la autoridad en materia de reparación de daños, que ante un supuesto de daño medio ambiental, y siempre mediante resolución motivada puede exigir a la empresa que facilite información adicional relativa a los daños producidos, así como adoptar, exigir a la empresa que adopte, o dar instrucciones respecto de todas las medidas de carácter urgente posibles para, de forma inmediata, controlar, contener o hacer frente a los contaminantes de que se trate y a cualesquiera otros factores perjudiciales para limitar o impedir mayores daños en los servicios.

Así mismo, se faculta a la Administración para que, en el caso de incumplimiento en la realización de las medidas de prevención, evitación y de reparación de los daños medioambientales, previo apercibimiento, ejecutar forzosamente dichas medidas mediante la imposición de multas coercitivas (hasta un máximo de cinco multas, cada una de ellas por un importe máximo del diez por ciento del coste del conjunto de las medidas en ejecución) o para ejecutarlas subsidiariamente a costa del sujeto responsable.

2.3. Posibilidad de acuerdo con la Administración

Acerca del interés del grupo empresarial de ofrecer una mayor certidumbre al potencial comprador de New Co, empresa creada para separar del grupo las actividades del negocio de metales ferrosos, y de la posibilidad de llegar a un acuerdo con la administración competente, se hacen las siguientes consideraciones:

⁵ Deben considerarse los niveles genéricos de referencia para uso industrial de suelo.

La LPAC, en su artículo 86 dispone: “Las Administraciones Públicas podrán celebrar, acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos, y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.”

Esta previsión se concreta en la LRMA, en cuyo artículo 46 se prevé la terminación convencional del procedimiento en los siguientes términos: “En cualquier momento del procedimiento podrán suscribirse acuerdos entre la autoridad competente para resolver y el operador o los operadores responsables con el fin de establecer el contenido de la resolución final [...]”

Es decir que, en el marco del procedimiento de responsabilidad medioambiental, cabe iniciar un periodo de negociación, que puede ser a petición tanto de la Administración como de la empresa, a efectos de llegar a un acuerdo respecto de dicha responsabilidad derivada del daño ocasionado.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 46, el inicio de las negociaciones suspenderá el plazo para resolver por un periodo máximo de dos meses. Transcurrido el plazo, de no alcanzarse un acuerdo, la autoridad competente debe continuar la tramitación del procedimiento hasta su terminación.

De llegarse a un acuerdo, éste quedará incorporado a la resolución del procedimiento, siendo vinculante para los firmantes, quedando la autoridad que lo suscribe encargada del cumplimiento del acuerdo.

En el acuerdo debe recogerse en todo caso: el contenido y alcance de las medidas que se deban adoptar por la empresa, la forma de ejecución, las fases y prioridades, así como plazos parciales y totales de ejecución, los medios de dirección o control administrativo, las garantías de cumplimiento y cuantas contribuyan a la efectividad y viabilidad de las medidas, las medidas que deba ejecutar la autoridad responsable a costa de los operadores responsables.

Dada la situación en que se encuentra la empresa, incurso en dos procedimientos sancionadores como se ha detallado en los puntos anteriores, sería recomendable iniciar negociación con la Administración, que da un mayor margen de maniobra para la empresa, y le permite una mayor intervención al momento de decidir las medidas de

reparación, justificando aquellas que haya llevado a cabo y las que parezcan más adecuadas para la empresa. Adicionalmente, con la negociación se evitaría que se siga la tramitación del procedimiento de responsabilidad medioambiental, y con ello una nueva posible sanción, por lo que es clave para la empresa lograr cerrar un acuerdo con el Departamento de Medio Ambiente y Turismo.

El cierre del expediente de responsabilidad patrimonial daría una mayor certeza a la posible operación de compraventa, ya que eliminaría el riesgo de una nueva situación litigiosa, lo que acentúa aún más la importancia de la terminación convencional del expediente.

En cuanto a la posible negociación con la Administración, debe considerarse que, si estuvieran personados otros interesados en el procedimiento, se les notificará el inicio de las negociaciones y se les dará trámite de audiencia por un plazo de quince días hábiles. El órgano resolutorio podrá, atendiendo a las alegaciones presentadas por los interesados, y por razones de legalidad, rechazar o modificar el acuerdo, teniendo que dictar una resolución alternativa, que se ajustará en la medida de lo posible, al acuerdo al que llegaron las partes, debiendo notificar a los interesados del acuerdo final.

Además, la LRMA prevé que puedan iniciarse nuevas negociaciones para modificar el acuerdo en lo que resulte necesario.

En suma, la mejor opción, a efectos de dar mayor certidumbre a un potencial comprador sobre la situación jurídica actual de la empresa, sería llegar a un acuerdo con la Administración para cerrar el expediente. Reiteramos que buscar una negociación con la Administración daría oportunidad a la empresa de justificar la viabilidad y adecuación de las medidas de reparación que considere pertinentes, lo que le concede una mayor intervención en la decisión de las medidas de reparación, y es especialmente importante cerrar el acuerdo para cerrar la posibilidad de un nuevo expediente sancionador, así como de nuevas responsabilidades financieras y posibles situaciones litigiosas.

Ahora bien, en caso de que fuera imposible llegar a un acuerdo con la Administración, como se ha señalado en el punto anterior, podría incluirse dentro del contrato de compraventa de la empresa una cláusula por contingencias que preestablezca indemnizaciones para el caso en que se impusieran nuevas sanciones derivadas de estas infracciones, o en caso de que dichas contingencias resultaran en una disminución en el precio de la compraventa, se ponga de manifiesto que el comprador conoce de la existencia de las mismas, de manera que no constituyen vicios ocultos.

2.4. Transmisión de la responsabilidad por la contaminación de los suelos al adquirente

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el Título XX, relativo al medio ambiente, y concretamente en el artículo 191.2 señala: “la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma y en el principio de quien contamina paga”.

En el mismo sentido, la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medio ambientales, recoge que “la prevención y reparación de los daños medioambientales debe llevarse a cabo mediante el fomento del principio con arreglo al cual <<quien contamina paga>>, tal como se establece en el Tratado y coherentemente con el principio de desarrollo sostenible. El principio fundamental de la presente Directiva debe, por tanto, consistir en que un operador cuya actividad haya causado daños al medio ambiente o haya supuesto una amenaza inminente de tales daños, sea declarado responsable desde el punto de vista financiero a fin de inducir a los operadores a adoptar medidas y desarrollar prácticas dirigidas a minimizar los riesgos de que se produzcan daños medioambientales, de forma que se reduzca su exposición a responsabilidades financieras”.

Así, en la misma Directiva se expresa que de acuerdo con el principio de “quien contamina paga”, un operador que cause daños medio ambientales o que amenace de forma inminente con causar tales daños debe sufragar, en principio, el coste de las medidas preventivas o reparadoras necesarias.

Esta Directiva se traspone al ordenamiento jurídico nacional mediante la ya citada LRMA, en la que se vuelve a recoger el principio de “quien contamina paga” señalando que deben trasladarse los costes derivados de la reparación de los daños medioambientales desde la sociedad hasta los operadores económicos beneficiarios de la explotación de los recursos naturales.

De lo anterior, se desprende claramente que el principio de “quien contamina paga” consiste en hacer responsable de sus actos a quien causa el daño, y su aplicación implica que quien cause daños ambientales debe sufragar los costes de la reparación del daño y de los costes que supone para la sociedad.

Ahora bien, la LRMA señala que la responsabilidad recae en “los operadores de las actividades económicas o profesionales incluidas en esta ley” estando obligados a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención evitación y de reparación de daños medioambientales y a sufragar sus costes, cualquiera que sea su cuantía.

Posteriormente, el artículo 13.c de la LRMA, señala expresamente que “serán responsables subsidiarios los que sucedan por cualquier concepto al responsable en la titularidad o en el ejercicio de la actividad causante del daño, con los límites y excepciones previstos en el artículo 42.1.c de la Ley 58/2003”, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Dichos límites de la Ley General Tributaria se refieren a que lo anterior no será aplicable a los adquirentes de elementos aislados, salvo que dichas adquisiciones realizadas por una o varias personas o entidades, permita la continuación de la explotación o actividad.

Por tanto, si bien el espíritu de la ley es que sea el responsable de los daños quien asuma la obligación de la reparación, la ley abre la posibilidad de que haya una derivación de la responsabilidad al adquirente de la empresa.

En el caso particular de la empresa, la venta de New Co permitiría la continuación de las actividades, además que al haberse separado del grupo y constituirse como una empresa independiente no cabe entender que sea un elemento aislado, por lo que no aplicaría dicho limite, de manera que el comprador tendría la consideración de responsable subsidiario de conformidad con el artículo 13.c de la LRMA.

Conviene recordar, que la responsabilidad subsidiaria no opera automáticamente, sino que se derivará al adquirente únicamente en defecto de la responsabilidad directa del principal infractor, de manera que requiere la justificación de la insolvencia total o parcial del deudor principal y de los responsables solidarios (si los hubiere).

3. Cuestiones relativas a la instalación de energía fotovoltaica en régimen de autoconsumo

En los últimos meses, el mercado del sector eléctrico se ha visto sometido a una de las mayores tensiones de abastecimiento y precios de las últimas décadas. Derivado del alza en la demanda de energía, el uso de energías renovables para generar electricidad es una tendencia creciente a nivel mundial, que busca tanto reducir los costes del suministro energético como contribuir a la lucha contra la emergencia climática a la que se enfrenta la humanidad.

Por ello, el Grupo INASA se ha planteado implantar una instalación de energía fotovoltaica en régimen de autoconsumo para suministrar a la planta industrial de Zaragoza. Conforme a lo solicitado por la empresa a continuación se exponen las implicaciones legales, modalidades de instalación, trámites requeridos, así como las posibles ventajas e inconvenientes de la instalación:

El autoconsumo se encuentra regulado en la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (LSE), así como en el Real Decreto 244/2019 por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.

La LSE define el autoconsumo como: el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos.

La energía que generan los paneles fotovoltaicos depende de la radiación solar que reciben que, si bien puede ser almacenada en baterías, es necesario que la planta industrial este conectada a la red eléctrica convencional para disponer de energía cuando la generación solar es muy baja o nula.

En este sentido las posibles modalidades que podría implementar la empresa son:

a) Modalidad de suministro con autoconsumo sin excedentes: Cuando los dispositivos físicos instalados impidan la inyección alguna de energía excedentaria a la red de transporte o distribución.

En este tipo de instalaciones, es recomendable tratar de consumir el máximo posible de la capacidad de generación de energía que se produce.

b) Modalidad de suministro con autoconsumo con excedentes: Cuando las instalaciones de generación puedan además de suministrar energía para autoconsumo, inyectar energía excedentaria en las redes de transporte y distribución. Esta modalidad a su vez se puede dividir en dos:

I. Acogida a compensación de excedentes: Aquellos usuarios que utilizan la energía procedente de la instalación de autoconsumo, pudiendo abastecerse de la red en momentos en que la instalación no genera energía o no es suficiente. Cuando no consume la totalidad de la energía producida el excedente puede inyectarse a la red.

En este caso, la factura emitida por la comercializadora compensará el coste de la energía comprada con la energía inyectada a la red valorada al precio medio de mercado horario menos el coste de desvíos para cada periodo de facturación, es decir, por cada vatio inyectado se recibe una compensación económica en la factura.

Para poder acogerse a esta modalidad es necesario que la fuente de energía sea renovable, la potencia total de las instalaciones de producción no supere los 100kW, se hayan suscrito contratos de suministro y compensación de excedentes con una empresa comercializadora de electricidad, y que la instalación no esté sujeta a la percepción de un régimen retributivo adicional o específico.

En ningún caso el resultado de la compensación podrá ser negativo.

II. No acogida a compensación de excedentes: Aquellos usuarios con autoconsumo que no cumplan con alguno de los requisitos necesarios para acogerse a la compensación o que voluntariamente opten por no acogerse a ella.

Serán instalaciones que superen 100 kW cuyo excedente es inyectado directamente para venta en la red (no en compensación). Este tipo de usuarios deben darse de alta como productor de energías renovables en el Registro Administrativo de Producción de Energía Eléctrica (RAIPEE).

En esta modalidad, los usuarios deben satisfacer los peajes de acceso establecidos por la energía inyectada, además de estar sujetos a otras obligaciones tributarias incluido el impuesto a la generación eléctrica.

Los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades podrán cambiar a otra, siempre que cumplan con los requisitos establecidos, debiendo permanecer al menos un año en la modalidad elegida a contar desde la fecha de alta.

Ahora bien, para poder decidir la modalidad más adecuada para la empresa, es necesaria la elaboración de un estudio técnico que determine la capacidad máxima de paneles fotovoltaicos que pueden ser instalados en la cubierta de la planta, la capacidad máxima de generación fotovoltaica y las necesidades de consumo. Así, con estos resultados puede extraerse la curva de generación anual y cruzarse con la curva de consumo para dar una aproximación a cuanta energía se consumirá y, en su caso, cuanto excedente habría, para determinar si es suficiente para poner a la venta y la rentabilidad de la inversión.

En cualquier caso, a continuación, se explica de forma detallada los trámites y procedimientos necesarios para poner en marcha las dos modalidades que podría elegir la empresa para la implementación de los paneles fotovoltaicos.

3.1. Autoconsumo sin excedentes

Esta modalidad tiene una menor carga de tramitación administrativa que las modalidades con excedentes. Para una instalación de este tipo se debe cumplir con los siguientes tramites:

A) Diseño de la instalación: Según la potencia de la instalación será necesaria la documentación del diseño. Si la instalación será de baja tensión (BT) con potencia inferior o igual 10 kW, es suficiente con una memoria técnica de diseño elaborada por la empresa instaladora que contenga la información requerida en las instrucciones técnicas complementarias (ITC) BT-04 del Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión.

Si la potencia es superior a 10 kW será necesario realizar un proyecto técnico redactado y firmado por un técnico titulado. Si la instalación es de alta tensión debe estar visado por el mismo técnico conforme a lo establecido en la ITC-RAT-20 del Reglamento de Instalaciones de Alta Tensión (RIAT).

B) Código de autoconsumo: El instalador debe solicitar a la empresa con que tengan contratado suministro el código de autoconsumo (CAU).

C) Licencia de obras: La instalación de las placas está sujeta a comunicación previa al Ayuntamiento de Zaragoza, conforme a lo señalado en el artículo 57.2 de la Ordenanza Municipal de Medios de Intervención en la Actividad Urbanística.

D) Inspección inicial e inspecciones periódicas: En el caso en que la instalación se realice en alta tensión será necesario pasar un trámite de inspección inicial según las instrucciones técnicas complementarias del RIAT, así como inspecciones periódicas cada 3 años.

E) Certificados de instalación y fin de obra: Para la puesta en servicio de la instalación es necesario aportar al Servicio Provincial de Economía, Industria y Empleo de Zaragoza la memoria del proyecto y el certificado de instalación eléctrica emitido por la empresa instaladora. En el caso en que la instalación sea superior a 10kW adicionalmente debe aportarse un certificado final de obra, firmado por un técnico que certifique que la instalación se ha realizado de acuerdo al proyecto técnico.

F) Inscripción en el Registro de Autoconsumo: Las instalaciones deben inscribirse en el Registro Administrativo de Autoconsumo de Energía Eléctrica del Ministerio para la Transición Ecológica, exceptuando instalaciones de BT y con potencia menor a 100 kW.

Es importante considerar que esta modalidad de instalación, si bien reduce el suministro eléctrico de la red, y por tanto disminuye el coste energético, no permite inyectar

excedente al sistema, por lo que si no se utiliza la totalidad de la energía producida se estaría perdiendo un posible beneficio para la empresa. Bajo esta consideración, a priori considerando la capacidad de generación potencial dada la extensión de la cubierta de la planta industrial no parece que sea la opción más adecuada, aunque habría que estar a los resultados que refleje el informe técnico.

3.2. Autoconsumo con excedentes

Como se ha mencionado anteriormente, la modalidad de autoconsumo con excedentes admite dos posibilidades de instalación pudiendo acogerse o no a compensación. Para la situación particular de la empresa, lo esperado sería que tuviera una capacidad de generación energética de suficiente potencia (+30kW) operando a media tensión, y aun cuando el consumo energético de la planta industrial es alto, sería recomendable elegir una de estas modalidades para no perder posibles beneficios en los costes energéticos derivados del excedente.

Para una instalación de estos tipos se requiere cumplir con los siguientes trámites:

A) Diseño de la instalación: Trámite común con las instalaciones sin excedentes. La documentación necesaria dependerá de la potencia prevista y el tipo de conexión a la red: Si la conexión se realiza en BT y la potencia es menor o igual a 10kW será suficiente con la memoria técnica de diseño.

Para el caso de la empresa, sería previsible que la instalación fuese superior a 10 kW, por lo que requeriría realizar un proyecto técnico redactado y firmado por un técnico titulado. En caso de que la conexión se realice en alta tensión será necesario elaborar el proyecto técnico firmado y visado por un técnico titulado conforme a las ITC del RIAT.

B) Código de autoconsumo: El instalador debe solicitar a la compañía distribuidora el CAU.

C) Autorización administrativa: Se requiere solicitar autorización administrativa previa ante la Comunidad Autónoma en el caso en que la instalación sea de más de 100kW o se conecte en alta tensión. Este trámite debe realizarse en el Servicio Provincial de Economía, Industria y Empleo de Zaragoza.

D) Licencia de obras: Trámite común con las instalaciones sin excedentes. La instalación de las placas está sujeta a comunicación previa al Ayuntamiento de Zaragoza, conforme a lo establecido en el artículo 57.2 de la Ordenanza Municipal de Medios de Intervención en la Actividad Urbanística.

E) Inspección inicial e inspecciones periódicas: Trámite común con las instalaciones sin excedentes. En el caso en que la instalación se realice en alta tensión será necesario pasar un trámite de inspección inicial según las instrucciones técnicas complementarias del RIAT, así como inspecciones periódicas cada 3 años.

F) Certificado de instalación y fin de obra: Trámite común con las instalaciones sin excedentes. Para la puesta en servicio de la instalación es necesario aportar al Servicio Provincial de Economía, Industria y Empleo de Zaragoza la memoria del proyecto y el certificado de instalación eléctrica emitido por la empresa instaladora. En el caso en que la instalación sea superior a 10kW adicionalmente debe aportarse un certificado final de obra, firmado por un técnico que certifique que la instalación se ha realizado de acuerdo al proyecto técnico.

G) Autorización de explotación: Para las instalaciones en modalidad de autoconsumo con excedentes no acogidas a compensación y mayores a 100kW o en alta tensión se debe obtener autorización administrativa de puesta en servicio y explotación del Servicio Provincial de Economía, Industria y Empleo de Zaragoza.

H) Inscripción en el Registro de Autoconsumo: Trámite común con las instalaciones sin excedentes. Las instalaciones deben inscribirse en el Registro Administrativo de Autoconsumo de Energía Eléctrica del Ministerio para la Transición Ecológica, exceptuando las instalaciones de BT y con potencia menor a 100kW.

I) Inscripción en el RAIPEE: Las instalaciones de autoconsumo con excedentes no acogidas a compensación deberán ser inscritas en el Registro Administrativo de Instalaciones Productoras de Energía Eléctrica.

J) Contrato de representación en el mercado: Las instalaciones de autoconsumo con excedentes no acogidas a compensación pueden vender su energía excedentaria en el mercado mayorista de la electricidad. Para realizar esta venta deberán formalizar un acuerdo de representación en el mercado con alguna compañía comercializadora para la venta de energía y cumplir con las obligaciones tributarias que se desprenden de esta actividad económica.

3.3 Consideraciones sobre la instalación

Como se ha mencionado al inicio de este apartado, el mercado eléctrico se ha visto sometido recientemente a una de las mayores tensiones de abastecimiento y subida de precios de las últimas décadas, lo que ha abierto la puerta a que se desarrollen medidas

que permitan aumentar el uso de fuentes de energías renovables y reducir la dependencia de los combustibles fósiles.

Respecto de las ventajas de la instalación de las placas, debemos decir en primer lugar que contribuye a la lucha frente a la emergencia climática, al ser una energía inagotable y completamente limpia. Esto, más allá del impacto económico, puede tener un impacto positivo en la imagen y reputación empresarial, al mostrarse como una empresa socialmente responsable y comprometida con el medio ambiente, lo que podría acentuarse obteniendo algún distintivo de sostenibilidad, como el certificado ISO 4001 de gestión medio ambiental.

Además, el sistema de autoconsumo permite reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, de manera que, además de reducir la huella de carbono de la empresa, se puede obtener una mejor calificación en el certificado de eficiencia energética, revalorizando el valor de la planta industrial.

Desde el punto de vista económico, es evidente que la instalación de las placas fotovoltaicas contribuye a disminuir el coste energético, una vez amortizada la instalación, ya sea por la compensación en la factura o por la venta de la energía excedente (siendo estas las modalidades que parecen ser más adecuadas para la empresa).

Puede considerarse como una desventaja a la instalación la inversión inicial que debe realizarse para la instalación de las placas. No obstante, debe considerarse que actualmente el coste de las placas ha disminuido en gran medida dado el auge de su utilización. Según datos de Acciona Energía, empresa líder en instalación de placas fotovoltaicas, los paneles son cada vez más eficientes, teniendo actualmente una vida útil de más de 30 años.

Adicionalmente, la Comunidad Autónoma de Aragón ha establecido una bonificación del 30% de la cuota del Impuesto sobre Actividades Económicas para los sujetos pasivos que tributen por la cuota municipal y que utilicen y produzcan energías a partir de instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables, siempre y cuando la potencia instalada supere 65kW.

En definitiva, es recomendable la instalación de los paneles si se pondera el beneficio reputacional sumado al ahorro en costes energéticos y a la revalorización de la planta por mejora de la calificación energética, además que la mejora en la vida útil y eficiencia de las placas facilitan la amortización de la inversión.

Ahora bien, respecto de la modalidad más conveniente, es necesaria la elaboración del informe técnico que arroje luz sobre la capacidad de producción y las necesidades de consumo de la planta para poder dar una recomendación sobre la modalidad más adecuada, aunque a priori sería de esperarse que dada la extensión del área donde podrían instalarse las placas, lo más adecuado sería una de las modalidades con excedentes.

4. Cuestiones relativas a la inversión extranjera

Como se ha mencionado anteriormente, el Grupo INASA se plantea la enajenación de la empresa creada para separar del grupo el negocio de metales ferrosos “New Co” a un tercero. El Grupo ha sostenido negociaciones con la empresa Ferrous Metals, un potencial comprador industrial para la empresa, dedicado a la producción de metales ferrosos a nivel global.

La empresa Ferrous Metals no tiene actualmente actividades en España, y ve la adquisición de New Co como una oportunidad de desarrollo de negocio e introducirse en el mercado nacional. Dicha empresa tiene residencia en Estados Unidos, siendo sus inversores últimos, residentes en Estados Unidos (50%) y Reino Unido (50%).

Respecto de las operaciones con inversores extranjeros, debemos señalar que el Reglamento UE 2019/542, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones directas extranjeras en la Unión Europea, estableció un marco para el control de la inversión extranjera directa por motivos de seguridad u orden público.

En España, se han regulado estas operaciones mediante la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior⁶. Dicha ley se desarrolla con el recientemente aprobado Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, sobre inversiones exteriores, que modifica el régimen de inversiones extranjeras en España.

Es especialmente relevante la modificación y desarrollo de los mecanismos de control de inversiones directas, en virtud de los cuales el cierre de determinadas operaciones de inversión extranjera requiere de una autorización administrativa previa, sin perjuicio

⁶ Esta norma pasa a denominarse así según lo establecido en la disposición final 2.1. de la Ley 10/2020, de 28 de abril. Anteriormente Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales.

de la obligación existente de declaración estadística al registro de inversiones extranjeras.

En este sentido, consolidar la operación deben tenerse en cuenta algunas consideraciones, atendiendo a la legislación en materia de inversión extranjera en España, por lo que sentado el contexto de la situación se procede a responder a las consultas realizadas:

4.1. Consideración de inversor extranjero

En primer lugar, debemos analizar si la empresa Ferrous Metals se encuadra en los supuestos recogidos en ley para ser considerado “inversor extranjero”.

En este sentido, de conformidad con el Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, sobre inversiones exteriores, en su artículo 3, señala que: a efectos de la declaración de las Inversiones al Registro de Inversiones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, se consideran inversores extranjeros en España los “no residentes” de acuerdo con la definición del artículo 2 de la Ley 19/2003.

El citado artículo 2 señala que son “no residentes”:

- a) Las personas físicas que tengan su residencia habitual en territorio extranjero, salvo los diplomáticos españoles acreditados en el extranjero y el personal español que preste servicios en embajadas y consulados españoles o en organizaciones internacionales.
- b) Los diplomáticos extranjeros ante el Gobierno español y el personal extranjero que preste servicios en embajadas y consulados extranjeros o en organizaciones internacionales en España-
- c) Las personas jurídicas con domicilio social en el extranjero
- d) Las sucursales y los establecimientos permanentes en el extranjero de personas físicas o jurídicas residentes en España.
- e) Otros que se determinen reglamentariamente en casos análogos.

Por lo que, en este caso, considerando que la empresa tiene residencia en Estados Unidos, así como inversores residentes en este país y en el Reino Unido, indudablemente Ferrous Metals tendría la consideración de inversor extranjero.

4.2. Operaciones consideradas inversión extranjera

Acerca de las inversiones extranjeras en España, el RD 571/2023, señala que tienen esta consideración:

- A) La participación en el capital de sociedades españolas, siempre que sea realizada por un inversor no residente que ostente o alcance, mediante esta operación, una participación igual o superior al 10 por ciento del capital social del emisor o sus derechos de voto.

Se entienden comprendidas bajo esta modalidad tanto la constitución de la sociedad, como la suscripción o adquisición total o parcial de sus acciones, y la asunción o adquisición total o parcial de participaciones sociales.

Estas operaciones deben ser declaradas por el titular no residente, en el Registro de Inversiones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo con carácter obligatorio y posterior a la realización de estas.

Por tanto, de conformidad con lo señalado en dicho artículo, la potencial operación entre New Co y Ferrous Metals, esto es, la enajenación del 100 por ciento de las acciones, se consideraría inversión extranjera, al ser un inversor no residente quien adquiere una participación superior al 10 por ciento del capital social de la empresa.

4.3. Sujeción a autorización

La complejidad de la operación se da respecto de la sujeción o no al mecanismo de control de los artículos 7 y 7 bis de la Ley 19/2003.

En dicho artículo se recoge una facultad de control otorgada a los Estados miembros en virtud del artículo 58.1b) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, y que se traduce en la posibilidad de, en circunstancias tasadas, suspender el régimen de liberalización de las inversiones extranjeras.

En este sentido, el artículo 7 señala que el Gobierno podrá acordar la suspensión del régimen de liberalización establecido por esta misma ley, cuando se trate de actos, negocios, transacciones u operaciones que, por su naturaleza, forma o condiciones de realización, afecten o puedan afectar a actividades relacionadas, aunque sólo sea de modo ocasional, con el ejercicio de poder público, o actividades directamente

relacionadas con la defensa nacional, o a actividades que afecten o puedan afectar al orden público, seguridad pública y salud pública.

Tal suspensión, determinará el sometimiento de ulteriores operaciones a la obtención de autorización administrativa, conforme a lo señalado la Ley 19/2003.

Ahora bien, para determinar si la potencial operación entre New Co y Ferrous Metals está sujeta a dicha autorización administrativa, analizaremos pormenorizadamente el artículo 7 bis:

Artículo 7. Bis. Suspensión del régimen de liberalización de determinadas inversiones extranjeras directas en España.

1. A efectos de lo establecido en este artículo se consideran inversiones extranjeras directas en España todas aquellas como consecuencia de las cuales el inversor pase a ostentar una participación igual o superior al 10 por 100 del capital social de una sociedad española, y todas aquéllas otras que como consecuencia de la operación societaria, acto o negocio jurídico que se efectúe se adquiera el control de la totalidad o de una parte de ella, por aplicación de los criterios establecidos en el artículo 7 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, siempre que concurra una de estas circunstancias:
 - a) Que se realicen por residentes de países fuera de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio.
 - b) Que se realicen por residentes de países de la Unión Europea o de la Asociación Europea de Libre Comercio cuya titularidad real corresponda a residentes de países de fuera de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio. Se entenderá que existe esa titularidad real cuando estos últimos posean o controlen en último término, directa o indirectamente, un porcentaje mayor al 25% del capital o de los derechos de voto del inversor, o cuando por otros medios ejerzan el control, directo o indirecto, del inversor.

Así, en línea con lo señalado en los apartados anteriores, se entiende como inversión extranjera en España:

- a) Las inversiones en cuya operación el inversor extranjero pase a tener una participación igual o superior al 10 por ciento del capital social de una sociedad española.
- b) La operación societaria, acto o negocio jurídico como consecuencia de la cual el inversor adquiere el control de una sociedad española, o de la totalidad o de una

parte de ella que le permita tener una influencia decisiva en ella, conforme a lo establecido en el artículo 7.2. de la Ley de Defensa de la Competencia.

Ahora bien, hay que matizar que no todas las inversiones extranjeras directas están sujetas al mecanismo de control contemplado en este artículo, sino que la sujeción depende objetivamente del sector en que se realice la inversión, y subjetivamente según las características concretas del inversor extranjero, como desarrollan los apartados 2 y 3 del artículo 7 bis respectivamente.

Por su objeto, las inversiones extranjeras que se encuentran sujetas al mecanismo de control se recogen en el apartado del artículo, que 2 señala:

2. Queda suspendido el régimen de liberalización de las inversiones extranjeras directas en España que se realicen en los sectores que se citan a continuación:
 - a) Infraestructuras críticas, ya sean físicas o virtuales (incluidas las infraestructuras de energía, transporte, agua, sanidad, comunicaciones, medios de comunicación, tratamiento o almacenamiento de datos, aeroespacial, de defensa, electoral o financiera y las instalaciones sensibles) así como terrenos y bienes inmuebles que sean claves para el uso de dichas infraestructuras, entendiéndose por tales las contempladas Ley 8/2011; de 28 de abril por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.
 - b) Tecnologías críticas y de doble uso, tecnologías clave para el liderazgo y la capacitación industrial y tecnologías desarrolladas al amparo de programas y proyectos de interés particular para España (...)
 - c) Suministro de insumos fundamentales, en particular energía, entendiéndose por tales los que son objeto de regulación en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre del Sector Eléctrico, y en la Ley 34/1998, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos o los referidos a servicios estratégicos de conectividad o materias primas, así como a la seguridad alimentaria.
 - d) Sectores de acceso a la información sensible, en particular a datos personales o con capacidad de control de dicha información.
 - e) Medios de comunicación (...)

Así, para poder entender que la inversión por parte de Ferrous Metals se encuentra sujeta a autorización administrativa en virtud de este artículo, habría que analizar si el objeto de la actividad se encuadra en alguno de los supuestos recogidos en este apartado.

La actividad de transformación de metales, ejercida ahora por New Co, no tiene cabida dentro del apartado a) al no encuadrar en los sectores estratégicos señalados en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de infraestructuras críticas, y por tanto no puede tener tal consideración. Ni tampoco tiene cabida en los apartados b, d y e, cosa al no tener relación alguna con esta actividad.

En todo caso, cabría plantearse si el acero y los metales trabajados por New Co tienen la consideración de “insumos fundamentales”, entendiendo por tales los aludidos en el artículo 7 bis, apartado 2, letra c, o, con carácter subsidiario, los que la Comisión Europea ha identificado en el Anexo I de la Comunicación (2020) 474 Final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, de 3 de septiembre de 2020.

Se descarta que las actividades tengan cabida dentro de los suministros fundamentales en materia de energía e hidrocarburos referidos en el artículo 7 bis, por lo que debemos centrarnos en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la materia.

En dicha Comunicación se recoge el listado de materias primas que son vitales para la economía, al ser esenciales para el funcionamiento y la integridad de una amplia variedad de ecosistemas industriales y que presentan un alto riesgo en el suministro por lo que se denominan “materias primas fundamentales”. La comisión revisa la lista de materias primas fundamentales para la Unión Europea cada tres años, actualizando la evaluación por última vez en 2020, considerando los siguientes 30 materiales como fundamentales:

Materias primas fundamentales 2020		
Antimonio	Hafnio	Fósforo
Barita	Tierras raras pesadas	Silicio metálico
Berilio	Tierras raras ligeras	Tantalio
Bismuto	Indio	Wolframio
Borato	Magnesio	Vanadio
Cobalto	Grafito natural	Bauxita
Carbón de coque	Caucho natural	Litio
Espato flúor	Niobio	Titanio
Galio	Metales del grupo del platino	Estroncio
Germanio	Fosforita	Escandio

El carbón de coque, llamado también carbón coquizable o carbón metalúrgico es una roca sedimentaria de origen natural que se encuentra en la corteza terrestre. Es utilizado principalmente en la industria del hierro y el acero, como fuente de energía y agente químico en los hornos de fundición.

El suministro de este material se ha visto afectado debido a la disminución en la producción dentro de la Unión Europea, así como por el conflicto armado entre Rusia y Ucrania, lo que ha derivado en sanciones económicas a Rusia, de donde provenían buena parte de las importaciones del carbón de coque.

La Comisión Europea le considera una materia prima fundamental al ser un material esencial en la producción de acero.

Ahora bien, debemos señalar que el artículo 7 bis, apartado 2, inciso c señala que se encuentran sujetos al mecanismo de control las inversiones que se encuentren dentro del sector de “suministro de insumos fundamentales”. Así por suministro debemos entender “proveer a alguien de algo que necesita” de acuerdo con la definición de la Real Academia Española de la Lengua.

En consecuencia, si bien New Co requiere de la utilización de carbón de coque para la realización de sus actividades, el negocio de la sociedad no contempla ninguna actividad de suministro de dicho material considerado como fundamental, por lo que tampoco entraría dentro de este supuesto.

En conclusión, la inversión no encuadraría en ninguno de los supuestos del apartado 2, dado que el sector en que desarrolla su negocio la sociedad objeto de inversión no encuentra cabida en ninguno de estos supuestos, por lo que no estaría sujeta por su objeto al mecanismo de control de este artículo.

Cabe también destacar, que incluso de considerarse que se hiciera una inversión en un sector estratégico, el RD 571/2023 exime del régimen de autorización previa a las inversiones extranjeras en sectores energéticos en las que la cifra de negocios de la sociedad adquirida no supere los 5.000.000 de euros en el último ejercicio contable cerrado, siempre que sus tecnologías no hayan sido desarrolladas al amparo de programas y proyectos de particular interés para España.

Por tanto, en atención a la cifra de negocios del año anterior que haya tenido la empresa, podría aplicarse esta exención prevista en el artículo 17 del RD 571/2023.

Continuando con el análisis del artículo, las inversiones se encuentran sujetas al mecanismo de control por el sujeto que realiza las inversiones extranjeras directas, con independencia del sector en el que inviertan, cuando reúnan las características que se señalan en el apartado 3⁷:

3. Asimismo, queda suspendido el régimen de liberalización de las inversiones extranjeras directas en España en los siguientes supuestos:
 - a) Si el inversor extranjero está controlado directa o indirectamente por el gobierno, incluidos los organismos públicos o las fuerzas armadas, de un tercer país aplicándose a efectos de determinar la existencia del referido control los criterios establecidos en el artículo 7.2. de la Ley de Defensa de la Competencia.
 - b) Si el inversor extranjero ha realizado inversiones o participado en actividades en los sectores que afecten a la seguridad, al orden público y a la salud pública en otro Estado miembro, y especialmente los relacionados en el apartado 2 de este artículo.
 - c) Si existe un riesgo grave de que el inversor extranjero ejerza actividades delictivas o ilegales, que afecten la seguridad pública, orden público o salud pública en España.

En este sentido, y salvo que concurriera alguna de estas circunstancias, que a priori no se dan, la inversión tampoco estaría dentro del mecanismo de control previsto en el citado artículo en virtud del sujeto inversor, pues se entiende que Ferrous Metals no es un inversor de riesgo.

En conclusión, la operación no está sometida a la obtención de autorización sobre actos, negocios, transacciones u operaciones afectados por la suspensión del régimen de liberalización de determinadas inversiones directas en España.

En cualquier caso, a fin de completar la información del Dictamen, y por si concurriera alguna de los supuestos del apartado 3 del artículo 7 bis, se procederá a detallar el procedimiento de autorización que se requiere en los supuestos antes mencionados para la inversión extranjera directa.

⁷ A los efectos de aplicación del apartado 3 del artículo 7 bis de la Ley 19/2003, de 4 julio las características del inversor se describen a mayor profundidad en el artículo 16 del RD 571/2023.

4.4. Procedimiento de autorización

Para la obtención de la autorización previa, es posible, con carácter previo a la realización de la inversión, la realización de una consulta a la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, sobre la aplicación a su proyecto de inversión concreto de la suspensión del régimen de liberalización de inversiones previsto, es decir, sobre el sometimiento a un procedimiento de autorización, conforme a lo señalado en el artículo 9 del RD 571/2023.

En la consulta deberá facilitarse toda la información necesaria para que pueda concluirse la aplicabilidad o no de los regímenes de suspensión de liberalización de inversiones. Si la información fuera considerada insuficiente, se requerirá al consultante para que aporte la información adicional necesaria, que de no aportarse se entenderá desistido en su consulta.

La Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones dispondrá de un plazo de treinta días hábiles para responder, previo informe favorable de la Junta de Inversiones Exteriores a su propuesta.

El computo del plazo dará comienzo al día siguiente a la presentación de la solicitud y suspenderá la posibilidad de solicitar autorización hasta que se notifique la resolución. Transcurrido este plazo sin resolución expresa, el interesado puede presentar una solicitud de autorización de la operación de inversión.

La resolución de las consultas tendrá carácter vinculante para los órganos y entidades de la Administración consultada en relación con el consultante. Las actuaciones de la consulta tendrán carácter confidencial.

Para la presentación formal de la solicitud de autorización para la información, debe presentarse el formulario para el procedimiento de escrutinio de inversiones extranjeras directas en aplicación de la Ley 19/2003, de movimiento de capitales, en la sede electrónica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, dirigida a la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones.

Si la información contenida en la solicitud fuera considerada insuficiente, la Dirección General podrá requerir al solicitante para que aporte la información adicional necesaria, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su autorización en los términos previstos en el artículo 68 de la LPAC.

La resolución de la solicitud de autorización corresponderá, previo informe de la Junta de Inversiones Exteriores a la persona titular de la Dirección General de Comercio e Inversiones, cuando el importe de la inversión sea inferior a cinco millones de euros, o al Consejo de Ministros en el resto de los casos.

El plazo máximo para resolver la solicitud y notificarla al interesado será de tres meses. En caso de no obtener respuesta transcurrido ese plazo, se entenderá desestimada la solicitud por silencio administrativo de acuerdo con el artículo 24.1 de la LPAC, y con el artículo 6.2 de la Ley 19/2003. En cualquier caso, debe considerarse que, de requerirse información adicional, se suspende el computo del plazo para obtener la autorización.

El contenido de las resoluciones consistirá de:

- a) Autorización sin condiciones
- b) Denegación de la autorización
- c) Autorizaciones sujetas a condiciones impuestas por el órgano de resolución o a compromisos presentados por el inversor y aceptados por el órgano de resolución.
- d) Archivo por desistimiento del sujeto inversor o por considerar que la operación no está sujeta a régimen alguno de suspensión de las inversiones extranjeras.

En caso de que la resolución obligue al inversor extranjero a la adopción de medidas para mitigar los riesgos detectados, la resolución deberá especificar el órgano administrativo que, de acuerdo con las atribuciones que le sean propias, deba ser el responsable de la vigilancia de su cumplimiento.

Contra las denegaciones de la autorización y contra las autorizaciones sujetas a condiciones o compromisos contenidas en los acuerdos, resoluciones o decisiones previstos en el RD 571/2023, en el marco de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 19/2023, se podrá interponer recurso de reposición de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 123 y 124 de la LPAC, o bien, directamente recurso contencioso-administrativo de acuerdo con la LRJCA.

En cualquier caso, reiteramos que las inversiones extranjeras en España y su desinversión deben ser declaradas al Registro de Inversiones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo con carácter obligatorio y posterior a la realización de esta por el titular no residente.

4.5. Posibles infracciones y consecuencias

En primer lugar, debe considerarse que conforme al artículo 11 del RD 571/2023, las operaciones de inversión llevadas a cabo sin la preceptiva autorización previa carecerán de validez y efectos jurídicos, en tanto no se produzca su legalización, sin que quepa el ejercicio de los derechos económicos y políticos del inversor extranjero en la sociedad española objeto de inversión hasta que se obtenga la necesaria autorización.

Por tanto, la empresa podría preparar la operación e incluso firmar un contrato de compraventa, siempre que se prevea como condición suspensiva para el cierre de la operación la obtención de la autorización preceptiva.

El incumplimiento de las obligaciones contenidas en el RD 571/2023 será constitutivo de infracción conforme a lo dispuesto en su artículo 25, en relación con el artículo 8 de la Ley 19/2003.

El citado artículo 8 señala como infracción muy grave:

- a) La realización de actos, negocios, transacciones u operaciones prohibidas en virtud de la adopción de medidas excepcionales o las recogidas en las cláusulas de salvaguardia.
- b) La realización de actos, negocios, transacciones u operaciones sin solicitar autorización cuando sea preceptiva conforme a los artículos 6, 7 y 7 bis, o con carácter previo a su concesión o con incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización.
- c) La falta de veracidad en las solicitudes de autorización presentadas ante los organismos competentes, siempre que pueda estimarse como especialmente relevante.

Constituyen infracciones graves:

- a) La falta de declaración de operaciones cuya cuantía supere los 6.000.000 de euros.
- b) La falta de veracidad, la omisión o inexactitud en los datos de las declaraciones respecto de operaciones cuya cuantía supere los 6.000.000 de euros.
- c) Los incumplimientos de los requerimientos efectuados, de modo expreso y por escrito, por los organismos competentes en el cumplimiento de sus funciones.

Constituyen infracciones leves:

- a) Las declaraciones realizadas por los sujetos obligados fuera de los plazos reglamentariamente establecidos.
- b) La falta de declaración de operaciones cuya cuantía no supere 6.000.000 de euros, así como la falta de veracidad, la omisión o inexactitud en los datos de las declaraciones que no superen dicha cuantía.

Por su parte, el artículo 9 establece el catálogo de sanciones a las que podría enfrentarse:

Por la comisión de infracciones muy graves se impondrán simultáneamente las siguientes sanciones:

- a) Multa, que podrá ascender hasta el tanto del contenido económico de la operación sin que pueda ser inferior a 30.000 euros, y
- b) Amonestación pública o privada.

Por la comisión de infracciones graves se impondrán simultáneamente las siguientes sanciones:

- a) Multa, que podrá ascender hasta la mitad del contenido económico de la operación sin que pueda ser inferior a 6.000 euros, y
- b) Amonestación pública o privada.

Por la comisión de infracciones leves se impondrán simultáneamente las siguientes sanciones:

- a) Multa, que podrá ascender hasta un cuarto del contenido económico de la operación sin que pueda ser inferior a 3.000 euros, y
- b) Amonestación privada.

Cuando la infracción consista en la presentación fuera de plazo de las declaraciones por los sujetos obligados, sin actuación o requerimiento previo de la Administración, se impondrán las siguientes sanciones:

- a) Si no han transcurrido más de seis meses, hasta 300 euros, sin que pueda ser inferior a 150 euros.
- b) Si han transcurrido más de seis meses, hasta 600 euros, sin que pueda ser inferior a 300 euros.

En resumen, sin perjuicio del resto de infracciones que prevé la ley, el cierre de la operación sin la autorización preceptiva priva de validez y efectos jurídicos en tanto no se legalice la operación, imposibilitando el ejercicio de los derechos económicos y políticos del inversor extranjero en la sociedad española, pudiendo además imponerse además multas por el importe hasta el tanto económico de la operación.

En cualquier caso, las posibles sanciones se impondrían sobre el inversor extranjero ya que, con carácter general, la inversión será declarada por el titular no residente y es este quien tiene el deber de solicitar la autorización, por lo que la sanción no alcanzaría a INASA / New Co.

Normativa aplicada

Constitución Española

Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medio ambientales

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

Real Decreto 571/2023, de 4 de julio, sobre inversiones exteriores.

Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.

Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión y sus Instrucciones Técnicas Complementarias ITC-RAT-01 a 23

Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión.

Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Decreto de 11 de agosto de 2023, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se le asignan competencias a los departamentos

Comunicación (2020) 474 Final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, de 3 de septiembre de 2020

Ordenanza Municipal de Medios de Intervención en la Actividad Urbanística – Zaragoza

Reglamento electrotécnico de baja tensión

Jurisprudencia

STS 148/1993

STS 299/2020

STS 3568/2020

ATS 2064/2015

ATS 15482/2006

ATS 6984/2005

SAN 6168/2022

Otras fuentes consultadas

Guía de autoconsumo eléctrico en la Ciudad de Zaragoza – Ayuntamiento de Zaragoza

Acciona Energía – Energía Solar Fotovoltaica