



Roj: **STSJ CL 3794/2013 - ECLI: ES:TSJCL:2013:3794**

Id Cendoj: **47186330022013100376**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **2**

Fecha: **26/07/2013**

Nº de Recurso: **1921/2008**

Nº de Resolución: **1410/2013**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **RAMON SASTRE LEGIDO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 3794/2013,**  
**STS 2907/2015**

**T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD**

**VALLADOLID**

**SENTENCIA: 01410/2013**

**Sección Segunda**

65590

Número de Identificación Único: 47186 33 3 2008 0106700

**PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001921 /2008**

**y acumulados 2318/08 y 2319/08**

Sobre AUTORIZACIONES Y LICENCIAS ADMITIVAS.

**De ECOLOGISTAS EN ACCION DE LA PROVINCIA DE LEÓN, ASOCIACION ARZOYA, ASOCIACION PLATAFORMA PARA LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE DE LA ROBLA**

Representante: Sra. FERNÁNDEZ MARCOS

Letrado: SIMON LOPEZ QUERO

**Contra: CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE -JUNTA DE CASTILLA Y LEON-, "TUDELA VEGUIN, S.A.", AYUNTAMIENTO DE LA ROBLA (LEON), CONFEDERACION HIDROGRAFICA DEL DUERO**

Procuradores: Sr. BALLESTEROS GONZÁLEZ, Sra. PEÑÍN GONZÁLEZ

Abogados: LETRADO COMUNIDAD (SERVICIO PROVINCIAL), D. IGNACIO GONZALEZ MENENDEZ, D. VALENTIN GARCIA GUTIERREZ, ABOGADO DEL ESTADO

*SENTENCIA N.º 1410*

ILMOS. SRES.

PRESIDENTA DE LA SALA:

DOÑA ANA MARÍA MARTÍNEZ OLALLA

MAGISTRADOS:

DON JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ

DON RAMÓN SASTRE LEGIDO



En Valladolid, a veintiséis de julio de dos mil trece.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente recurso **núm. 1921/2008** en el que se impugna: La Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 30 de mayo de 2008, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 23 de junio de 2008, por la que se concede a Sociedad Anónima Tudela Veguín, en los términos que en ella se indican, la autorización ambiental solicitada para la instalación de fabricación de clinker y cemento, ubicada en la c/ Pelota s/n, en el término municipal de La Robla (León).

Son partes en dicho recurso: como *recurrente* LA ASOCIACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE LA PROVINCIA DE LEÓN, representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Ana Isabel Fernández Marcos, bajo la dirección del Letrado D. Simón López Quero.

Como *demandada* LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN, representada y defendida por Letrada de sus Servicios Jurídicos.

Como *codemandadas* EL AYUNTAMIENTO DE LA ROBLA (León), representado por la Procuradora D<sup>a</sup> Camino Peñín González, bajo la dirección del Letrado D. Valentín García Gutiérrez; y la entidad mercantil SOCIEDAD ANÓNIMA TUDELA VEGUÍN, representada por el Procurador D. José María Ballesteros González, bajo la dirección del Letrado D. Ignacio González Menéndez.

En el recurso **núm. 2318/2008** se impugna la misma Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 30 de mayo de 2008 por la que se concede a Sociedad Anónima Tudela Veguín la autorización ambiental solicitada para la instalación de fabricación de clinker y cemento, ubicada en la c/ Pelota s/n, en el término municipal de La Robla.

Son partes en ese recurso 2318/08: como *recurrente* LA ASOCIACIÓN ARZOYA, representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Ana Isabel Fernández Marcos, bajo la dirección del Letrado D. Simón López Quero.

Como *demandada* LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN, representada y defendida por Letrada de sus Servicios Jurídicos.

Como *codemandadas* EL AYUNTAMIENTO DE LA ROBLA (León), representado por la Procuradora D<sup>a</sup> Camino Peñín González, bajo la dirección del Letrado D. Valentín García Gutiérrez; la entidad mercantil SOCIEDAD ANÓNIMA TUDELA VEGUÍN, representada por el Procurador D. José María Ballesteros González, bajo la dirección del Letrado D. Ignacio González Menéndez.

En el recurso **núm. 2319/2008** se impugna asimismo la citada Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 30 de mayo de 2008 por la que se concede a Sociedad Anónima Tudela Veguín autorización ambiental para la instalación de fabricación de clinker y cemento, ubicada en la c/ Pelota s/n, en el término municipal de La Robla.

Son partes en ese recurso 2319/08: como *recurrente* LA ASOCIACIÓN PLATAFORMA PARA LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE LA ROBLA (LEÓN), representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Ana Isabel Fernández Marcos, bajo la dirección del Letrado D. Simón López Quero.

Como *demandada* LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN, representada y defendida por Letrada de sus Servicios Jurídicos.

Como *codemandadas* EL AYUNTAMIENTO DE LA ROBLA (León), representado por la Procuradora D<sup>a</sup> Camino Peñín González, bajo la dirección del Letrado D. Valentín García Gutiérrez; y la entidad mercantil SOCIEDAD ANÓNIMA TUDELA VEGUÍN, representada por el Procurador D. José María Ballesteros González, bajo la dirección del Letrado D. Ignacio González Menéndez, y la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

Los recursos núms. 2318/08 y 2319/08 **fueron acumulados al 1921/08** en virtud de auto de esta Sala de 19 de marzo de 2009 .

Asimismo el citado recurso 1921/08 **se amplió**, en virtud de providencia de 21 de diciembre de 2010, a la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 10 de septiembre de 2010, publicada en el BOCyL de 7 de octubre, por la que se concede autorización de inicio de actividad a Sociedad Anónima Tudela Veguín para la instalación ubicada en el término municipal de La Robla y por la que se modifica la Orden de 30 de mayo de 2008 de autorización ambiental.

## ANTECEDENTES DE HECHO



*PRIMERO*. - Interpuesto y admitido a trámite el recurso 1921/08 -al que se acumuló los registrados con los números 2318/08 y 2319/08, como se ha dicho-, y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que, estimando íntegramente la demanda, se declare la nulidad de la Orden de 30 de mayo de 2008, dictada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, concediendo autorización ambiental a Sociedad Anónima Tudela Veguín para la instalación de fabricación de clinker y cemento, ubicada en la c/ Pelota s/n, en el término municipal de La Robla (León), con imposición de las costas procesales si se oponen a estas pretensiones.

*SEGUNDO*. - En el escrito de contestación de la Administración Autonómica demandada, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se declare la inadmisibilidad del recurso o subsidiariamente su desestimación con imposición de las costas a la parte recurrente.

*TERCERO*. - En el escrito de contestación del Ayuntamiento codemandado, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se inadmita el recurso conforme a lo alegado o bien, subsidiariamente, se desestime íntegramente la demanda, declarando la conformidad a derecho de la resolución recurrida, con expresa imposición de costas a las demandantes.

*CUARTO*. - Al no haber formulado el escrito de contestación a la demanda la representación de la entidad mercantil codemandada en el plazo concedido, se tuvo por precluido ese trámite.

*QUINTO*. - El procedimiento se recibió a prueba, practicándose con el resultado que consta en autos.

*SEXTO*. - Por providencia de 21 de diciembre de 2010 se amplió el recurso a la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 10 de septiembre de 2010 por la que se concede autorización de inicio de actividad a Sociedad Anónima Tudela Veguín para la instalación ubicada en el término municipal de La Robla y por la que se modifica la Orden de 30 de mayo de 2008.

En el escrito de **demanda de esa ampliación**, la parte recurrente solicitó, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, el dictado de una sentencia por la que se declare la nulidad, por no ser conforme a derecho, de la Orden de 10 de septiembre de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente por la que se concede autorización de inicio de actividad a Sociedad Anónima Tudela Veguín para la instalación ubicada en el término municipal de La Robla y por la que se modifica la Orden de 30 de mayo de 2008 de autorización ambiental.

*SÉPTIMO*. - En el escrito de contestación de la Administración Autonómica demandada respecto de la citada ampliación, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime el recurso con imposición de las costas a la parte recurrente.

*OCTAVO*. - En el escrito de contestación de la representación del Ayuntamiento de La Robla respecto de la citada ampliación, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se inadmita el recurso y, subsidiariamente, se desestime la demanda y su ampliación posterior, declarando la conformidad a derecho de las resoluciones recurridas, con expresa imposición de las costas a las demandantes.

*NOVENO*. - En el escrito de contestación de la Confederación Hidrográfica del Duero, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime el recurso e imponga las costas a la parte actora.

*DÉCIMO*. - Al no haber formulado el escrito de contestación a la demanda respecto de la mencionada ampliación del recurso la representación de la entidad mercantil codemandada en el plazo concedido, se tuvo por precluido ese trámite en virtud de auto de 17 de enero de 2012.

*UNDÉCIMO*. - El procedimiento se recibió a prueba, practicándose con el resultado que consta en autos.

*DUODÉCIMO*. - Se presentaron por las partes los escritos de conclusiones que constan en autos, y se señaló para votación y fallo el pasado dieciséis de mayo. Manifestada por la Magistrada ponente su discrepancia con el criterio de la mayoría, se dictó providencia de catorce de junio pasado por la Presidencia de la Sala en la que se encomendó la redacción de la presente sentencia al Magistrado Sr. Sastre Legido.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

*PRIMERO*. - Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 30 de mayo de 2008, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León



(BOCyL) de 23 de junio de 2008, por la que se concede a Sociedad Anónima Tudela Veguín, en los términos que en ella se indican, la autorización ambiental solicitada para la instalación de fabricación de clinker y cemento, ubicada en la c/ Pelota s/n, en el término municipal de La Robla (León), así como, en virtud de la ampliación del recurso efectuada, la Orden de esa Consejería de 10 de septiembre de 2010, publicada en el BOCyL de 7 de octubre, por la que se concede autorización de inicio de actividad a dicha entidad mercantil para esa instalación y por la que se modifica, en los términos que en ella se mencionan, la Orden de 30 de mayo de 2008 de autorización ambiental, y se pretende por la partes demandantes que se anulen esas Órdenes.

Al haberse alegado por la Administración Autonómica demandada la inadmisibilidad del recurso -que también se invoca por el Ayuntamiento codemandado, que se adhiere a lo manifestado al respecto por esa Administración Autonómica-, esta cuestión ha de analizarse en primer lugar por obvias razones procesales, pues su estimación impediría entrar en el fondo del asunto.

La inadmisibilidad del recurso invocada al amparo del art. 69.b) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción 29/1998, de 13 de julio, en relación con el art. 45.2.d) de la misma, por no constar el acuerdo de la Asociación Ecologistas en Acción de la Provincia de León para la interposición del recurso, ha de ser desestimada toda vez que por la representación de esa Asociación se ha aportado la documentación acreditativa de ese acuerdo, que se ha considerado suficiente por la Sala que, en el auto de 19 de noviembre de 2009, rechazó la inadmisión del recurso al considerarse subsanado ese defecto con la documentación aportada.

**SEGUNDO** .- En relación con la impugnación de la citada Orden de 30 de mayo de 2008 sostiene la representación de las partes demandantes, como primer motivo de impugnación, que falta la evaluación de impacto ambiental (EIA) que, a su juicio, es necesaria a tenor del art. 12.2.b) de la Ley 11/2003, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en el que se establece que con la solicitud de autorización ambiental ha de aportarse la documentación que en el mismo se menciona, entre la que figura la referida a la EIA "si procede". Y la procedencia de esa evaluación la deducen las partes demandantes, en primer lugar, del Anexo III, apartado h) de esa Ley 11/2003, que se refiere a las fábricas de cemento.

Esta alegación no puede prosperar. La fábrica de cemento de que se trata no es nueva, no se instala en La Robla con la Orden impugnada de 30 de mayo de 2008, pues la elaboración de clinker y cemento se lleva a cabo en ese municipio desde hace varias décadas, como se indica en esa Orden. Además, **debe destacarse que la fabricación de clinker en vía seca -que se mantiene según dicha Orden- cuenta con licencia ambiental otorgada a Sociedad Anónima Tudela Veguín por Acuerdo del Ayuntamiento de La Robla de 18 de septiembre de 2003, según consta en la documentación obrante, y que, con anterioridad al otorgamiento de esa licencia, se ha emitido, por resolución de la Consejería de Medio Ambiente de 2 de septiembre de 2003, Declaración de Impacto Ambiental (DIA) respecto de esa fabricación en sentido "favorable",** que fue publicada en el BOCyL de 15 de septiembre de 2003. Aunque en la demanda se ha cuestionado esa licencia debe señalarse que se trata **de un acto firme al no constar impugnado.**

Aunque es cierto que de la Orden de 30 de mayo de 2008 resulta un incremento de producción de clinker -dentro del apartado "descripción del proyecto" se hace referencia a una producción diaria de 3200 toneladas de clinker, cuando en la citada DIA de 2 de septiembre de 2003 se mencionaban 3000 Tm/día-, también lo es que ese incremento no llega al 15% de la actividad productiva respecto de la ya autorizada por la citada licencia ambiental, al que se refiere el art. 4.2 de la Ley Autonómica 11/2003 para considerar la actividad desarrollada por la entidad mercantil codemandada como "nueva actividad" por modificación sustancial de la actividad anterior.

No es, pues, necesaria una nueva DIA en el procedimiento seguido para el otorgamiento de la autorización ambiental por la Orden impugnada, pues la fabricación de clinker en vía seca a la que se refiere esa Orden ya contaba con DIA en sentido favorable, como se ha dicho, y no se incrementaba con dicha Orden la producción de clinker en más de un 15% respecto de lo ya autorizado. Tampoco era necesario en este caso un pronunciamiento del órgano ambiental sobre la necesidad o no de la Evaluación de Impacto Ambiental, como se alega con carácter subsidiario por las demandantes, pues había sido el órgano ambiental -la citada Consejería de Medio Ambiente- el que había emitido la mencionada DIA en sentido favorable, como se ha reiterado.

**TERCERO** .- La vulneración de las distancias contempladas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que se alega en la demanda no puede llevar a la anulación de la Orden impugnada de 30 de mayo de 2008, toda vez que ese Reglamento fue derogado por la Disposición derogatoria única de la Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, no siendo aplicable desde entonces en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, que cuenta con normativa ambiental propia.



**CUARTO** .- Sostienen las demandantes que en la Orden impugnada de 30 de mayo de 2008, en la que se contempla el uso como combustible de neumáticos usados, madera troceada y glicerina, se establecen **valores límites de emisión a la atmósfera para la coincineración de residuos que son superiores a los permitidos en el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos, y que las exenciones previstas en esa Orden no se justifican**, lo que era necesario en un municipio con atmósfera contaminada como es La Robla.

Esta alegación ha de prosperar.

Debe indicarse, en primer lugar, que la diferenciación entre residuos peligrosos y no peligrosos tiene su fundamento en las características de los residuos con carácter previo a su incineración, pero es irrelevante, como se indica en la exposición de motivos del citado R.D. 653/2003, en relación con la emisión de contaminantes, por lo que, como también se indica en esa exposición de motivos, la Directiva 2000/76/CE exige unos valores límites de emisión comunes, cualesquiera que sean los tipos de residuos que se incineren.

En la Orden impugnada de 30 de mayo de 2008 se establecen, dentro del Anexo III, los límites de emisión procedentes de la coincineración de residuos, entre otros, y por lo que ahora importa, el correspondiente a SO<sub>2</sub>, que se fija en 1200 mg/m<sup>3</sup>N, que **es muy superior** al límite de 50 mg/m<sup>3</sup> que consta en el apartado 1.4 del Anexo II de ese R.D. 653/2003.

Aunque es cierto que en ese apartado 1.4, dentro del epígrafe de "Disposiciones especiales para los hornos de cemento en que se coincinen residuos", se admite que la autoridad competente podrá autorizar "exenciones" en los casos de COT y SO<sub>2</sub>, que no procedan de la incineración de residuos, también lo es que **esas exenciones han de estar justificadas, máxime en un supuesto de un municipio como es La Robla con problemas de contaminación atmosférica, como resulta del testimonio de D. Victoriano, que ha comparecido en la prueba practicada en el proceso como testigo-perito, así como del Plan de Actuación para la Mejora de la Calidad del Aire en la Zona de La Robla**, aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 79/2009, de 29 de octubre, publicado en el BOCyL de 4 de noviembre de 2009, y que se ha aportado en periodo de prueba por la parte actora.

Debe resaltarse que ese Plan de Actuación, aunque ha sido aprobado con posterioridad a la Orden impugnada de 30 de mayo de 2008, refleja una situación anterior a su aprobación y anterior a esa Orden. Así, en la exposición de motivos de ese Decreto 79/2009 se señala que en "años anteriores" se ha registrado en la zona atmosférica de La Robla -que comprende, entre otros, al municipio de La Robla- valores de dióxido de azufre que superan los umbrales determinados por el Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire en relación con el "dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono". En ese Plan se pretende, entre otros objetivos, la reducción de la contaminación del aire ambiental por material SO<sub>2</sub> y se admite -pág. 19 del suplemento- que cuando se emiten contaminantes al aire en condiciones de inversión térmica se pueden provocar graves episodios de contaminación atmosférica de consecuencias graves para la salud de los seres vivos.

Estos problemas de contaminación atmosférica en el municipio de La Robla con su repercusión en la población resultan también del testimonio de D. Victoriano, que ha comparecido en el periodo de prueba del proceso como testigo-perito, como se ha dicho, y que ha sido médico titular de ese municipio desde 1987 hasta septiembre de 2009 (respuesta a la pregunta 3<sup>a</sup>). En ese testimonio se ponen de manifiesto los problemas respiratorios de la población, en especial ancianos y niños (respuesta a la pregunta 5<sup>a</sup>), y su relación con la precaria calidad del aire (respuesta a la pregunta 8<sup>a</sup>).

Pues bien, **dados los problemas de contaminación atmosférica existentes en La Robla, no podían autorizarse, como se ha hecho en la Orden impugnada de 30 de mayo de 2008, unos valores de emisión superiores a los permitidos en el Real Decreto 653/2003, no siendo suficiente para ello con la mención que se hace en esa Orden a las "exenciones" que se contemplan en esa norma, al no justificarse adecuadamente.**

**En efecto, no se justifica en esa Orden que las "exenciones" a los límites máximos de emisión que se establecen no son perjudiciales para la salud y el medio ambiente, teniendo en cuenta, especialmente, que las instalaciones de que se trata se ubican en suelo clasificado como urbano consolidado y que se encuentran en zona próxima a los usos residenciales del núcleo urbano de La Robla**, como resulta del informe de 16 de julio de 2010 del Arquitecto Técnico del Ayuntamiento de La Robla, emitido en el periodo de prueba del proceso.

En este sentido ha de destacarse que el art. 4 de la citada Ley 16/2002 exige que, al otorgarse la autorización ambiental integrada, el órgano competente deberá tener en cuenta que en el funcionamiento de las instalaciones se adoptan, entre otras, las **medidas adecuadas para prevenir la contaminación, así como para limitar las consecuencias sobre la salud de las personas y el medio ambiente, lo que aquí no se ha respetado con la Orden impugnada** al autorizar, como se ha dicho, unos valores de emisión superiores a los





permitidos y sin justificar adecuadamente, como se ha reiterado, las exenciones que se contemplan en esa Orden.

Por todo ello ha de anularse la Orden impugnada de 30 de mayo de 2008, lo que hace innecesario el examen de los demás motivos invocados en la demanda para esa anulación.

**QUINTO** .- En el presente recurso también se ha impugnado, en virtud de la **ampliación** efectuada a la que antes se ha hecho mención, **la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 10 de septiembre de 2010** por la que se concede autorización de "inicio de actividad" a Sociedad Anónima Tudela Veguín para la instalación ubicada en el término municipal de La Robla y por la que "se modifica", en los términos que en ella se mencionan, la Orden de 30 de mayo de 2008 de autorización ambiental.

La **autorización de "inicio de actividad"**, a la que se refieren los artículos 33 y ss. de la Ley Autonómica 11/2003, tiene por objeto verificar que la instalación que ha sido objeto de autorización ambiental "se ajusta al proyecto aprobado, así como a las medidas correctoras adicionales impuestas" en esa autorización.

Pues bien, **la anulación, por lo antes expuesto, de la Orden de 30 de mayo de 2008, que concede autorización ambiental a Sociedad Anónima Tudela Veguín para la instalación de fabricación de clinker y cemento en La Robla, comporta la anulación de la Orden de 10 de septiembre de 2010 en cuanto concede a esa entidad mercantil la citada autorización de inicio de actividad**, pues esta autorización presupone la validez de la autorización ambiental cuyo inicio se autoriza. Por ello, la anulación de la Orden de 30 de mayo de 2008 conlleva también la anulación de la citada Orden de 10 de septiembre de 2010 en el aspecto que ahora se analiza, en cuanto a la autorización de inicio de actividad que en ella se contiene, pues no puede iniciarse una actividad que no tiene una válida autorización ambiental.

No está de más añadir que, incluso, aunque la autorización ambiental otorgada a la mercantil codemandada por la Orden de 30 de mayo de 2008 no se hubiera anulado, procedería anular la autorización de inicio de actividad concedida por la Orden de 10 de septiembre de 2010, pues no se ha acreditado que las instalaciones se hayan ajustado al proyecto aprobado, como han alegado las partes demandantes. Así, entre los combustibles que se autorizaban en esa Orden de 30 de mayo de 2008 figura, aparte de los neumáticos usados y gomas, la glicerina, con una cantidad máxima a coincinerar de 9000 t/ anuales, y la madera troceada, con una cantidad máxima a coincinerar de 6000 t/ anuales.

Pues bien no se ha realizado ninguna obra para la instalación del sistema de coincineración de glicerina, como se indica en el informe de la Consejería de Medio Ambiente de 14 de julio de 2010, referido a la visita de inspección realizada. En ese informe también se indica que no está programado el comienzo de la coincineración de madera. Además, si la finalidad de la autorización de inicio de actividad es comprobar que la instalación que ha sido objeto de autorización ambiental "se ajusta al proyecto aprobado, así como a las medidas correctoras adicionales impuestas" en esa autorización, como antes se ha dicho, y a tal efecto debe la Administración competente levantar el "acta de comprobación" al que se refiere el art. 35 de la citada Ley 11/2003, no se comprende que el informe emitido el 14 de julio de 2010 sea favorable a ese inicio de actividad cuando también se reconoce que "todas las instalaciones de proceso estaban paradas F2 a F8", máxime cuando se señala que se han superado los valores límites de emisión de esos Focos, establecidos en la Orden de 30 de mayo de 2008 en 50 mg/m<sup>3</sup>.

Por todo ello, ha de anularse la Orden impugnada de 10 de septiembre de 2010 en cuanto concede a la entidad mercantil codemandada la autorización de inicio de actividad para la instalación ubicada en La Robla.

**SEXTO** .- **La Orden impugnada de 10 de septiembre de 2010 también modifica la Orden de 30 de mayo de 2008.**

Esa modificación comporta, entre otros aspectos, la alteración del apartado 4 del Anexo III, sobre "condicionado ambiental", "fase de explotación", de manera que la cantidad **máxima a coincinerar** que se establecía en la tabla que figura en el punto a) **para cada uno de los combustibles que se mencionan**, esto es, 18.000 t/ anuales de neumáticos y gomas, 6.000 t/ anuales de madera troceada y 9.000 t/ anuales de glicerina, se suprime de manera que, aunque se mantiene la mención de esos combustibles, se fija una cantidad máxima a coincinerar de 33.000 t/ anuales, **sin diferenciar ahora la cantidad máxima total de cada uno de ellos**. Esto permite, como se alega por las demandantes, que puedan utilizarse en la coincineración las 33.000 t/ anuales solo de neumáticos y gomas. También se amplía el valor límite de emisión de COT cuando se coincineran residuos que pasa de 10 mg/m<sup>3</sup>N a 100 mg/m<sup>3</sup>N.

Pues bien, la anulación de la Orden de 30 de mayo de 2008 conlleva también la de su modificación, efectuada por la Orden de 10 de septiembre de 2010. Pero incluso, aunque la autorización ambiental otorgada a la mercantil codemandada por la Orden de 30 de mayo de 2008 no se hubiera anulado, procedería anular la Orden de 10 de septiembre de 2010 en cuanto la modifica, pues esa modificación **se ha aprobado, como han alegado acertadamente las partes demandantes, sin el previo trámite de audiencia a los interesados**, que exige la



Ley 16/2002 en su art. 14, en la redacción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, trámite previsto no solo para la concesión de la autorización ambiental integrada sino también para su "renovación o modificación".

Por todo ello, ha de anularse la Orden de 10 de septiembre de 2010 en cuanto modifica la Orden de 30 de mayo de 2008, sin que sea necesario el examen de los demás motivos alegados por las partes demandantes para esa anulación.

**SÉPTIMO**.- Por todo lo anteriormente expuesto ha de estimarse el presente recurso, sin que se aprecie ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción 29/1998, en la redacción aplicable, para una especial condena en costas.

**OCTAVO**.- Al haberse fijado como indeterminada la cuantía del presente recurso, contra esta sentencia puede interponerse el recurso de casación previsto en el artículo 86 de la Ley Jurisdiccional 29/1998.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

### FALLAMOS:

Que, rechazando la inadmisibilidad del recurso que ha sido alegada, y estimando el presente recurso número 1921/08, y los a él acumulados números 2318/08 y 2319/08, interpuestos por la Procuradora D<sup>a</sup> Isabel Fernández Marcos en la representación que ostenta, debemos: 1) Anular y anulamos la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 30 de mayo de 2008, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 23 de junio de 2008, por la que se concede a Sociedad Anónima Tudela Veguín la autorización ambiental solicitada para la instalación de fabricación de clinker y cemento en el término municipal de La Robla (León), así como la Orden de esa Consejería de 10 de septiembre de 2010, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 7 de octubre de 2010, por la que se concede autorización de inicio de actividad a Sociedad Anónima Tudela Veguín para la instalación ubicada en el término municipal de La Robla y por la que se modifica, en los términos que en ella se mencionan, la Orden de 30 de mayo de 2008 de autorización ambiental. 2) No hacer una especial condena en costas.

Notifíquese esta resolución a las partes. Esta sentencia no es firme y contra ella cabe interponer recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que se preparará ante esta Sala en el plazo de los diez días siguientes, contados desde su notificación.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se unirá testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

### Voto particular

que, al amparo del art. 260.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, formula la Magistrada Doña ANA MARÍA MARTÍNEZ OLALLA a la Sentencia de 26 de julio de 2013, recaída en el recurso contencioso-administrativo nº 1921/08 y acumulados 2318/08 y 2319/08.

Discrepo respetuosamente del criterio mantenido por la mayoría en el Fundamento de Derecho Segundo por las razones que a continuación expongo, compartiendo, no obstante, íntegramente el fallo dictado.

En la sentencia mayoritaria se rechaza el primer motivo de impugnación alegado por la parte recurrente: la falta de Evaluación de Impacto Ambiental, porque la fábrica de cemento de que se trata no es nueva, sino que funciona desde hace varias décadas y cuenta con licencia ambiental otorgada por acuerdo del Ayuntamiento de la Robla de 18 de septiembre de 2003 y con Declaración de Impacto Ambiental favorable concedida por resolución de la Consejería de Medio Ambiente de 2 de septiembre de 2003, constituyendo la licencia de actividad un acto firme al no constar recurrido.

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la contaminación, que tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente (Disposición Final Quinta) **exige** el sometimiento a autorización ambiental integrada la construcción, montaje, explotación y traslado, así como la modificación sustancial de las instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en el Anejo I, como sucede en este caso, en que la actividad del centro litigioso está incluida en el punto 3.1 de dicho Anejo -así se reconoce en la Orden impugnada-.

Por tanto, por aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, la actividad desarrollada por la fábrica litigiosa no podía ejercerse desde su entrada en vigor, que tuvo lugar el día 3 de julio de 2002, so pena de incurrir en una infracción muy grave o grave (art. 31.2.a) o 31.3.a) de la Ley) ya que se tipifica así el ejercer la actividad



sin la preceptiva autorización ambiental integrada, salvo que se tratase de una "instalación existente", pues en tal caso con arreglo a su Disposición Transitoria primera tenía un plazo, que finalizaba el 30 de octubre de 2007, para obtener la pertinente autorización ambiental.

En el presente caso no nos encontremos ante una "instalación existente", **en los términos en que se define en el art. 3.d) de la Ley 16/2002** "*«Instalación existente»: cualquier instalación en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha*".

La razón se encuentra en que la instalación litigiosa no tenía licencia de obras ni ambiental antes de la entrada en vigor de la Ley 15/2002, que tuvo lugar el día 3 de julio, sino que las solicitó ( **12 de noviembre de 2002** ) y obtuvo ( **18 de septiembre de 2003** ) con posterioridad, habiéndose otorgado la licencia de apertura el **22 de mayo de 2007**.

Por tanto, la fábrica de cemento de que se trata carecía de título habilitante para ejercer la actividad ya que el que obtiene el 16 de septiembre de 2003 (la licencia ambiental) es insuficiente para ello al así disponerlo la legislación básica estatal, siendo indiferente a estos efectos -suficiencia o no del título- que sea un acto firme o no.

En consecuencia, resulta de aplicación al caso las exigencias contenidas en la Ley 16/2002 para todas las instalaciones, que no existen en el sentido legal antes expuesto.

Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.4.a) y 12.3 de la Ley 16/2002 la autorización ambiental *debe incluir las actuaciones en materia de evaluación ambiental previstas en la normativa autonómica cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la Comunidad Autónoma*.

De conformidad con lo establecido en el art. 45.1 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en relación con el art. 3.1 y grupo 4, apartado i) del Anexo I del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, de Evaluación de Impacto Ambiental, el proyecto de que se trata debe someterse a Evolución de Impacto Ambiental porque ninguna norma excepciona del cumplimiento de este trámite a las instalaciones que, aún existiendo materialmente, no lo sean en los términos legales antes expuestos.

Además, la única Declaración de Impacto Ambiental que se ha efectuado -la de 2 de septiembre de 2003- a que se refiere la sentencia mayoritaria, no puede servir para dar cumplimiento al requisito mencionado porque ni se menciona en la Orden impugnada, ni se reproduce en el condicionado ambiental contenido en el Anexo III. Basta comprobar que el condicionado ambiental de la Declaración de Impacto Ambiental de 2 de septiembre de 2003 ocupa una página del BOCyL y el condicionado ambiental contenido en la Orden impugnada se contiene en 15 páginas del referido Boletín, lo que explica mal la actuación de la Administración competente en materia de Medio Ambiente, cuando en menos de 1 año tiene que ampliar de ese modo el condicionado ambiental, para una Modificación de actividad de la que dice que no excede del 15% de la actividad productiva existente, lo que es especialmente grave en este supuesto en que le constaba la mala situación mediamambiental que sufre el municipio de la Robla.

Por lo expuesto, a mi juicio, debió estimarse también este motivo de impugnación.

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa, en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, de lo que doy fe.