



Roj: **STSJ CL 1152/2022 - ECLI:ES:TSJCL:2022:1152**

Id Cendoj: **47186330012022100178**

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

Sede: **Valladolid**

Sección: **1**

Fecha: **17/03/2022**

Nº de Recurso: **447/2021**

Nº de Resolución: **360/2022**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **RAMON SASTRE LEGIDO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA 2010/2021,**  
**STSJ CL 1152/2022**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN**

**Sala de lo Contencioso-administrativo de**

**VALLADOLID**

**Sección Segunda**

*SENTENCIA: 00360/2022*

N56820 - JVA

N.I.G: 47186 45 3 2020 0000379

**Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000447 /2021**

Sobre: MEDIO AMBIENTE

De ASOCIACION DE EMPRESAS GESTORAS DE RESIDUOS DE LA CONSTRUCCION Y DEMOLICION DE CASTILLA Y LEON (AGERDCYL)

Representación: D.ª MARIA DEL MAR TERESA ABRIL VEGA

Contra SERVICIO TERRITORIAL DE MEDIO AMBIENTE DE VALLADOLID

LETRADO DE LA COMUNIDAD

Recurso de apelación núm. 447/2021

Dimanante del Procedimiento Ordinario n.º 16/2020

Juzgado de lo Contencioso-administrativo

Número Cuatro de Valladolid

**SENTENCIA N.º 360**

ILMOS. SRES.

PRESIDENTE DE LA SECCIÓN:

DON JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ

MAGISTRADOS:

DON RAMÓN SASTRE LEGIDO

DOÑA ADRIANA CID PERRINO



En Valladolid, a 17 de marzo de 2022.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente recurso de apelación, interpuesto contra: La sentencia de 3 de mayo de 2021, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de Valladolid en el Procedimiento Ordinario (P.O.) nº 16/2020.

Son partes: como *apelante* LA ASOCIACIÓN DE EMPRESAS GESTORAS DE RESIDUOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN DE CASTILLA Y LEÓN (AGERDCYL), que ha comparecido ante esta Sala representado por la Procuradora D<sup>a</sup> María del Mar Abril Vega, bajo la dirección del Letrado D. Carlos González-Antón Álvarez.

Como *apelada* LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN, que ha comparecido ante esta Sala representada y defendida por Letrado de sus Servicios Jurídicos.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de Valladolid se dictó sentencia, en el recurso antes indicado, cuya parte dispositiva dice: *Teniendo en cuenta los fundamentos de derecho anteriores SE ACUERDA DESESTIMAR ÍNTEGRAMENTE lo pretendido por la parte demandante por medio del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la actuación indicada en el encabezamiento de esta sentencia. Sin condena en costas.*

**SEGUNDO.-** Contra la anterior sentencia se ha interpuesto por la representación de la Asociación de Empresas Gestoras de Residuos de la Construcción y Demolición de Castilla y León recurso de apelación del que, una vez admitido, se dio traslado a la parte contraria, que presentó escrito de oposición al mismo.

**TERCERO.-** Elevados los autos y el expediente administrativo a la Sala, se acordó la formación y registro del presente recurso de apelación. Declarada concluida la presente apelación se señaló para votación y fallo el día 15 de marzo de 2022.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Ramón Sastre Legido.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** En el presente recurso de apelación se impugna por la representación procesal de la Asociación de Empresas Gestoras de Residuos de la Construcción y Demolición de Castilla y León (AGERDCYL) la sentencia de 3 de mayo de 2021, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de Valladolid en el P.O. núm. 16/2020. En esa sentencia se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación por silencio del recurso de alzada formulado contra la resolución de 11 de noviembre de 2019 del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que desestima la personación de dicha Asociación en el expediente sancionador VA-RES-55-2019, y se pretende por la parte apelante que se revoque dicha sentencia y que se reconozca su legitimación en el ejercicio de la acción popular ambiental en los términos que se solicita.

Frente a ello, la representación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León ha solicitado la desestimación del presente recurso de apelación.

**SEGUNDO.-** Para la resolución de este recurso de apelación se destaca lo siguiente:

a) La Asociación aquí apelante presentó el *14 de junio de 2019* ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid escrito de denuncia por las obras de demolición que estaba llevando a cabo la empresa Amo Sánchez, S.A., en el antiguo Instituto de Educación Secundaria Santa Teresa (Instituto Rondilla) en Valladolid.

b) Al tener conocimiento dicha Asociación que el mencionado Servicio Territorial había incoado a la empresa Amo Sánchez, S.A., el expediente sancionador VA-RES-55-19 en virtud de la denuncia presentada el *4 de julio de 2019* por la Patrulla de Protección de la Naturaleza (PACPRONA) de la Guardia Civil, referida a las mismas obras de demolición, la representación de la mencionada Asociación solicitó en escrito de 5 de noviembre de 2019 ser reconocida como "interesada" en dicho expediente y que se le tuviera por "personada" en ejercicio de la acción pública ambiental prevista en 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.

c) En respuesta a esa solicitud el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid por resolución de *11 de noviembre de 2019* informó a la Asociación aquí apelante sobre determinados aspectos del citado expediente sancionador, pero no la tuvo por personada en el mismo al considerar que no era aplicable la Ley 27/2006 al procedimiento sancionador. Contra esta resolución se interpuso recurso de alzada ante la Dirección General



de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

d) Al no haberse resuelto el mencionado recurso de alzada en el plazo correspondiente, se interpuso contra su desestimación por silencio recurso contencioso-administrativo que, tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de Valladolid, fue desestimado por la sentencia de 3 de mayo de 2021 aquí apelada.

e) Por resolución de 3 de marzo de 2020 de la citada Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental, dictada en el expediente sancionador VA-RES-55-2019, se declaró responsable a la empresa Amo Sánchez, S.A., por la comisión de la infracción grave que en ella se indica, prevista en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, y se le impuso la sanción de 901 euros de multa.

*TERCERO.*- Sostiene la parte apelante que con la sentencia de instancia se infringen los arts. 22 y 23 de la citada Ley 27/2006 al no reconocer su legitimación en el mencionado procedimiento sancionador. Esta alegación ha de ser estimada por las razones que se exponen a continuación.

Es cierto que, como regla general, la presentación de una denuncia no atribuye al denunciante la condición de interesado en el procedimiento. Así resulta de lo señalado en el art. 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) que, en su número 5, dispone: "La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento".

Sobre el concepto de "interesado" se señala en el art. 4 LPAC: " 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.***

2. *Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.*

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 la citada Ley 27/2006 se consideran personas interesadas a tenor de su art. 2.2:

" a) *Toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (ahora artículo 4 LPAC).*

b) *Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 de esta Ley "*

En ese el art. 22 de la Ley 27/2006 se regula la denominada " **Acción popular en asuntos medioambientales**" con el siguiente contenido: " **Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1** podrán ser recurridas **por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23** a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

*Se exceptúan los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2".*

En el art. 23.1 de la mencionada Ley 27/2006 se dispone: " *Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

- a) *Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.*
- b) *Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.*



c) *Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa*".

Entre las materias relacionadas con el medio ambiente a las que se refiere el citado art. 18.1 de la Ley 27/2006 figura, por lo que aquí importa, en su letra h) la "**Gestión de los residuos**".

Pues bien, ha de señalarse que la Asociación demandante -aquí apelante- *cumple los requisitos previstos en el citado art. 23 de la Ley 27/2006* teniendo en cuenta que, a tenor de sus Estatutos obrantes en las actuaciones:

a) es una asociación, sin ánimo de lucro, que tiene entre sus fines "*promover el cuidado del medio ambiente*" a través de su intervención dentro de la Comunidad de Castilla y León en todo tipo de procedimientos, iniciativas, expedientes, actuaciones, actividades que tengan por objeto la correcta gestión y valorización de los residuos de construcción y demolición" (art. 7);

b) tiene una antigüedad superior a dos años;

c) la actuación objeto del procedimiento sancionador litigioso -y de la inicial denuncia de la apelante- se produce dentro del ámbito territorial donde desarrolla la actividad la asociación y afecta a la gestión de los residuos, en concreto a la vulneración de lo previsto en la Ley 22/2011, de 26 de julio, de residuos y suelos contaminados, como resulta de la resolución sancionadora a la que antes se he hecho mención.

Hemos de añadir a esto que **en la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2017 (casación 1783/2015) se reconoce la condición de "personas interesadas" en un procedimiento sancionador a quienes cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 de la Ley 27/2006** . Se señala, así, en esa sentencia:

*"...la recurrente sostiene que la propia Ley 27/2006 -también denominada o conocida como Ley Aarhus- considera que la Fundación Oceana tiene la consideración de interesada cuando ejerce el derecho establecido en el artículo 1.1.c) de esta Ley , consistente en instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa medioambiental. La normativa medioambiental que podría vulnerarse en el caso de autos es la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en su día vigente y luego derogada y sustituida por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.*

*En consonancia con los objetivos de la política de la Marina Mercante, entre las funciones correspondientes a la Administración Marítima Central y Periférica establecidas en los artículos 86 y 88, respectivamente, de la Ley 27/1992 , se incluían funciones para la protección del medio ambiente marino y lucha contra la contaminación.*

*Asimismo, esta Ley contemplaba un régimen de infracciones y sanciones de aplicación en el ámbito marítimo, en tres órdenes que atienden al bien jurídico afectado: la seguridad marítima; el tráfico marítimo, y la contaminación del medio marino producida desde buques, plataformas fijas u otras instalaciones situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, concretamente, a los efectos del asunto en litigio, destacan las infracciones y sanciones relativas a la contaminación del medio marino producida desde buques. Así, los artículos 115 y 116, que establecían las infracciones graves y muy graves, respectivamente, calificaban como infracción: "a) La evacuación negligente en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, de desechos u otras sustancias desde buques, plataformas fijas u otras construcciones en la mar cuando se produzca en contravención de la legislación vigente sobre la materia".*

**Y es una normativa medioambiental** ya que versa sobre la conservación de la diversidad biológica que incluye la biodiversidad marina y también versa sobre vertidos de sustancias en el medio ambiente ( artículo 18.1.f ) y k) de la Ley 27/2006 ).

*Independientemente de la "acción popular en materia medioambiental", prevista en el artículo 22 de la Ley 27/2006 , las citadas SSTS de 25 de junio de 2008 (recurso de casación núm. 905/2007 ) y de 25 de mayo de 2010 (recurso de casación núm. 2185/2006 ), que se hace eco de la primera, declaraban, como antes quedó recogido en el fundamento de derecho cuarto, apartado B, al reseñar aquellas sentencias, **la especial y decidida protección del medio ambiente por parte del artículo 45 de la Constitución Española , y el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma sociedad ---como utilidad substancial para la misma en su conjunto---**, que obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia, en el que las asociaciones como la recurrente deben considerarse como investidas de un especial interés legítimo colectivo, lo que conduce a entender que las mismas, con la impugnación de decisiones medioambientales como las de autos, no están ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna. La especial significación constitucional del medio ambiente amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no*





**actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos.**

La sentencia recurrida no tiene en cuenta esta línea jurisprudencial. La Fundación Oceana **se personó en el procedimiento sancionador, que es un procedimiento administrativo**, con la pretensión, en síntesis, de garantizar la correcta aplicación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre y, concretamente, en materia de infracciones relativas a la contaminación del medio marino producida desde buques y régimen sancionador aplicable al mismo. De esta manera, la Fundación Oceana **ostenta un interés legítimo teniendo en cuenta la significación constitucional del medio ambiente y el que se ha dado en denominar principio de efectividad del Derecho Ambiental y, por ello, al personarse en el procedimiento sancionador no actuó movida, exclusivamente, por la defensa de la legalidad** sino por la defensa del medio ambiente marino y los intereses que tiene en que el medio marino sea protegido eficazmente. La sentencia recurrida niega que la recurrente ostente intereses legítimos en virtud de lo previsto en el artículo 45 de la Constitución. Sin embargo, el resultado del procedimiento sancionador iniciado por el vertido de hidrocarburos al medio marino también afecta a la esfera jurídica de la Fundación Oceana".

En este sentido, sobre el reconocimiento de la condición de interesado en un procedimiento sancionador cuando concurren los requisitos previstos en la Ley 27/2006 se pronuncian también las sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de 26 de junio de 2016 (rec. 25/2017) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y de 23 de abril de 2021 (apelación 4166/2020) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Ha de añadirse a esto: a) que el Tribunal Supremo ha hecho una interpretación amplia de la acción popular ambiental cuando se cumplen los requisitos previstos en la Ley 27/2006, como resulta de su sentencia de 23 de noviembre de 2020 (casación 6552/2019), y b) que la STS de 28 de enero de 2019, que se cita en la sentencia de instancia, no se refiere a la Ley 27/2006, que es la aquí aplicable como se ha dicho.

**CUARTO.-** Lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores pone de manifiesto que la resolución del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid de 11 de noviembre de 2019 es contraria a derecho por lo que ha de ser anulada, pues los citados arts. 18.1, 22 y 23 de la Ley 27/2006 no limitan la participación de la denunciante a los procedimientos de "elaboración, modificación y revisión de disposiciones de carácter general" como se indica en esa resolución, toda vez que también permiten personarse en un procedimiento sancionador cuando se cumplen, como aquí sucede, los requisitos previstos en esa Ley para ostentar la legitimación que se reconoce en la misma, máxime cuando la Asociación aquí apelante fue la primera que presentó la denuncia por la actuación que se llevaba a cabo en la demolición antes mencionada y que dio lugar a la imposición de la sanción referida.

**QUINTO.-** Por lo anteriormente expuesto, procede revocar la sentencia de instancia y anular la resolución del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid de 11 de noviembre de 2019 así como la desestimación del recurso de alzada formulado contra ella. También procede reconocer la legitimación de la recurrente en el procedimiento sancionador en el que se dictó la citada resolución de 11 de noviembre de 2019, si bien ha de tenerse en cuenta que la resolución sancionadora de 3 de marzo de 2020, dictada en el expediente VA-RES-55-2019, que declaró responsable a la empresa Amo Sánchez, S.A., por la comisión de la infracción grave que en ella se indica, prevista en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, y por la que se le impuso la sanción de 901 euros de multa ha quedado firme, como se admite por la parte apelante.

Ha de añadirse a esto que el recurso contencioso-administrativo ha de ser estimado en parte, pues no cabe hacer en este proceso pronunciamientos de legitimación de la recurrente *de futuro* para ser parte en otros procedimientos sancionadores y participar en su instrucción como también se pide en el suplico de la demanda, por lo que esta pretensión ha de ser desestimada. En este sentido debe recordarse que, como ha señalado la jurisprudencia (SSTS de 10 de enero de 2014 y 22 de marzo de 2013, entre otras), no cabe hacer pronunciamientos declarativos ante un "eventual litigio futuro".

**SEXTO.-** No se hace una especial imposición de costas en ninguna de las dos instancias (art. 139 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción 29/1998).

**SÉPTIMO.-** Contra esta sentencia puede interponerse el recurso de casación previsto en el artículo 86 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

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

**FALLAMOS:**



Que **estimando** el presente recurso de apelación, registrado con el número 447/2021, interpuesto por la representación de la Asociación de Empresas Gestoras de Residuos de la Construcción y Demolición de Castilla y León (AGERDCYL), debemos:

- 1) Revocar y revocamos la sentencia de 3 de mayo de 2021, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de Valladolid en el P.O. núm. 16/2020, y, estimando en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha Asociación, anulamos la resolución de 11 de noviembre de 2019 del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid, dictada en el procedimiento sancionador VA-RES-55-2019, así como la desestimación del recurso de alzada formulado contra la anterior, y reconocemos la legitimación de la citada Asociación en dicho procedimiento sancionador.
- 2) Desestimar las demás pretensiones de la recurrente.
- 3) No hacer una especial imposición de costas en ninguna de las dos instancias.

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 treinta días contados desde el siguiente a su notificación, cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 89 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.