



Roj: **STSJ GAL 5397/2017 - ECLI:ES:TSJGAL:2017:5397**

Id Cendoj: **15030330022017100337**

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

Sede: **Coruña (A)**

Sección: **2**

Fecha: **20/07/2017**

Nº de Recurso: **4290/2015**

Nº de Resolución: **347/2017**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **JOSE MARIA ARROJO MARTINEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.2**

**A CORUÑA**

**SENTENCIA: 00347/2017**

**PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 4290/2015**

**EN NO MBRE DEL REY**

La Sección 002 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la

**SENTENCIA**

**Ilmos. Sres. D.**

**JOSÉ MARÍA ARROJO MARTÍNEZ**

**BLANCA MARÍA FERNÁNDEZ CONDE**

**MARÍA AZUCENA RECIO GONZÁLEZ**

A Coruña, veinte de julio de dos mil diecisiete.

En el recurso contencioso-administrativo que pende de resolución en esta Sala, interpuesto por AUXILIAR CONSERVERA-AUCOSA, representada por Dña. Elena Miranda Osset y dirigida por D. Francisco Javier García Martínez, contra Resolución de fecha 22 de julio de 2015 dictada por el Secretario Xeral Técnico de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, por la que se declara de oficio la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 16 de mayo de 2013 de la Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental por la que se renueva la autorización ambiental integrada otorgada a Auxiliar Conservera, S.A. para una planta de elaboración de harinas y aceites de pescado situada en el Ayuntamiento de Redondela (Pontevedra) (Nº de Registro AAI: 2007/0029 NAA/IPPC 147), así como, por vía de ampliación, contra resolución de la Secretaría xeral técnica de dicha Consellería de 8 de enero de 2016 desestimatoria del recurso potestativo de reposición interpuesto contra la medida provisional de parada inmediata de la instalación y clausura temporal total de las instalaciones de AUCOSA por carecer de la Autorización Ambiental Integrada. Es parte como demandada la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, representada y dirigida por el Letrado de la Xunta de Galicia. La cuantía del recurso es indeterminada.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** : Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo presentado, se practicaron las diligencias oportunas y se mandó que por la parte recurrente se dedujese demanda, lo que realizó a medio de escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho pertinentes, solicitó se dictase sentencia estimando íntegramente el recurso interpuesto.



**SEGUNDO** : Conferido traslado de la demanda a la Administración demandada se presentó escrito de oposición con los hechos y fundamentos de derecho que se estimaron procedentes, y se suplicó que se dictase sentencia desestimando el recurso.

**TERCERO** : Finalizado el trámite, se declaró concluso el debate escrito y se señaló para votación y fallo el día 13-7-2017.

**CUARTO** : En la sustanciación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

Es Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSÉ MARÍA ARROJO MARTÍNEZ.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** : El presente recurso se dirige contra Resolución de fecha 22 de julio de 2015 dictada por el Secretario Xeral Técnico de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, por la que se declara de oficio la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 16 de mayo de 2013 de la Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental por la que se renueva la autorización ambiental integrada otorgada a Auxiliar Conservera, S.A. para una planta de elaboración de harinas y aceites de pescado situada en el Ayuntamiento de Redondela (Pontevedra) (Nº de Registro AAI: 2007/0029 NAA/IPPC 147), así como, por vía de ampliación, contra resolución de la secretaría xeral técnica de dicha Consellería 8 de enero de 2016 desestimatoria del recurso potestativo de reposición interpuesto contra la medida provisional de parada inmediata de la instalación y clausura temporal total de las instalaciones de AUCOSA por carecer de la Autorización Ambiental Integrada.

**SEGUNDO** : En el Suplico de la demanda se insta lo siguiente: ..."acuerde la estimación del presente recurso contencioso-administrativo de conformidad con los motivos expuestos y declare: -la nulidad de la Resolución de fecha 22 de julio de 2015 dictada por el Secretario Xeral Técnico de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, por la que se declara de oficio la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 16 de mayo de 2013 de la Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental por la que se renueva la autorización ambiental integrada otorgada a Auxiliar Conservera, S.A. para una planta de elaboración de harinas y aceites de pescado situada en el Ayuntamiento de Redondela (Pontevedra) (Nº de Registro AAI: 2007/0029 NAA/IPPC 147) y -la nulidad de la Resolución de la Secretaría Xeral Técnica de la Consellería de Medio Ambiente e Ordenación do Territorio, de fecha 8 de enero de 2016, desestimatoria del recurso potestativo de reposición interpuesto contra la medida provisional de parada inmediata de la instalación y clausura temporal total de las instalaciones de AUCOSA adoptada mediante Acuerdo de 23 de noviembre de 2015 en el expediente sancionador SC/IPPC/13/2015y -con imposición de las costas procesales."

**TERCERO** : En defensa de sus pretensiones relativas al impugnado acuerdo de 22 de julio de 2015, la parte actora sostiene lo siguiente:

"Caducidad del procedimiento administrativo: la administración demandada ha excedido el plazo legal de tres meses para la tramitación de la revisión de oficio, nulidad de pleno derecho ex artículo 62.1.e) de la LRJPAC."

"No concurre la causa de nulidad del artículo 62.1.f) de la LRJPAC, invocada como fundamento para iniciar la revisión de oficio y declarar la nulidad del acuerdo de 22 de julio de 2015."

"La renovación de la AAI de AUCOSA es un procedimiento autónomo por lo que la anulación de la AAI de 28 de abril de 2008 no determina automáticamente la nulidad de la AAI de 16 de mayo de 2013."

En cuanto a las pretensiones relativas a la impugnada orden de medida provisional de parada inmediata y clausura temporal total, la parte actora alega lo siguiente:

"AUCOSA no ha sido requerida formalmente para cesar la actividad, y aunque fuese requerida, es titular de la licencia de actividad para industria reductora de pescado, que le permite mantener la actividad e impide la adopción de la medida provisional recurrida."

"No concurren los requisitos exigidos legalmente para adoptar la medida provisional de parada inmediata de la instalación y clausura temporal total."

"Nulidad de pleno derecho del acuerdo de parada inmediata de la instalación y clausura temporal total por omisión del trámite de audiencia."

**CUARTO** : Ha de ser examinada en primer lugar la alegación de la parte actora sobre caducidad del expediente de revisión de oficio, por superación del plazo de tres meses previsto en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su redacción aplicable al caso. El referido expediente fue incoado por acuerdo de 9 de febrero de 2015 y tras el trámite de alegaciones a la demandante, la solicitud de la demandada, de 30 de marzo



de 2015, de emisión de informe por el Consello Consultivo de Galicia, fue enviada el 6 de abril de 2015. El 15 de abril de 2015 el C.C.G., apreciando entre otros extremos, la ausencia de proyecto de resolución, acuerda la devolución del expediente administrativo al órgano de procedencia para la corrección de los defectos advertidos, archivando lo actuado, conforme a lo establecido en el artículo 48.3 del reglamento de organización y funcionamiento del C.C.G. aprobado por Decreto 282/2003, de 13 de junio. Emitida, el 6 de mayo de 2015, por la demandada, propuesta de resolución, se insta el 7 de mayo de 2015, por aquella, emisión del dictamen del C.C.G., emisión que se produjo el 15 de julio de 2015, con entrada en la Administración demandada el 16 de julio de 2015 y ya el 22 de julio de 2015 se dicta la ahora impugnada resolución que fue notificada a la parte actora el 28 de julio de 2015. La parte demandante entiende que la suspensión de plazo prevista en el artículo 42.5.c) Ley 30/92 sólo se produjo con la salida de la segunda solicitud de dictamen, postura que no puede ser acogida ya que dicho artículo 42.5.c) Ley 30/92 no establece diferenciación alguna respecto a los efectos interruptivos en relación a las características e incidencias de los diversos niveles de intervención del órgano informante, sin que en este caso tal intervención haya superado en su conjunto el plazo de suspensión máximo de tres meses recogido en el propio artículo 42.5.c) Ley 30/92. Así, aceptando que la fecha de inicio de suspensión se corresponde con la de remisión del expediente al C.C.G., advertido que en la tramitación ante el C.C.G., se consumieron 80 días -diez días del 6 de abril de 2015 al 15 de abril de 2015 y setenta días del 7 de mayo de 2015 al 15 de julio de 2015- no resulta que se haya producido la caducidad del expediente administrativo incoado el 9 de febrero de 2015 y notificado el 28 de julio de 2015.

**QUINTO** : En sentencia de esta Sala de 15 de diciembre de 2011, que devino firme, -mediante sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2014, se desestimó el recurso de casación interpuesto contra aquella de 15 de diciembre de 2011- se alcanzó el siguiente Fallo: "Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Plataforma en Defensa da Ensenada de San Simón contra las desestimaciones presuntas por la Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible de los recursos de alzada interpuestos contra las Resoluciones de 28-04-2008 y 15-12-2008 de la Dirección General de Calidade e Avaliación Ambiental por las que, respectivamente, se otorgó Autorización Ambiental Integrada a una Planta de elaboración de fariñas e aceites de peixe, situada en Redondela, promovida por "Auxiliar Conservera, S.A.", y se actualizó dicha Autorización, y anulamos dichas resoluciones por ser contrarias a derecho". En dicha sentencia de 15 de diciembre de 2011 se incluyó la siguiente motivación: "Es por lo tanto claro que el Ayuntamiento de Redondela emitió el informe urbanístico negativo al que se refiere el párrafo segundo del artículo 15 de la Ley 16/2002, y conforme a este precepto la Administración demandada no tenía otra opción que dictar resolución poniendo fin al procedimiento y denegando la autorización interesada. Por ello no se entiende que en la contestación a la demanda se argumente que el pronunciamiento sobre la incompatibilidad urbanística de la instalación correspondía hacerlo no a la Consellería sino al Ayuntamiento, y así lo hizo éste, y que la competencia de aquella era dictar una resolución para garantizar que el proyecto no afectase negativamente al medio ambiente; puesto que, de acuerdo con lo establecido en el citado precepto, el informe municipal urbanístico negativo impide a la Administración medioambiental dictar otra resolución que no sea la de archivo del expediente". Para la decisión del presente proceso, cuyo ámbito se refiere exclusivamente al que se corresponde a las específicas resoluciones aquí impugnadas, es preciso destacar que el pronunciamiento de revisión ahora combatido se corresponde con la incoación del expediente de revisión en conexión al antecedente y motivo esencial referido a la anulación alcanzada en dicha sentencia de 15 de diciembre de 2011 y ello con independencia de las diversas perspectivas relacionables al efecto en cuanto a la valoración de los elementos fácticos y jurídicos de interés, cuyo pleno conocimiento por la parte actora excluye el temor de que haya sido sometida a real y efectiva indefensión. También cabe significar que si se entiende que la desaparición de la AAI de 2008 por anulación judicial provoca necesaria y automáticamente la de su renovación de 2013, ello justificaría la aplicación del artículo 62.1.f) de la Ley 30/92 ante la ausencia de un requisito esencial para el otorgamiento de la revisión, situación esta última que también se produciría si se constata la emisión, en el expediente de renovación, de informe municipal negativo sobre compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, que necesariamente llevaría a la aplicación de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, sobre fin del procedimiento y archivo de las actuaciones mediante resolución motivada. Ahora bien, en lo que atañe a la cuestión sobre "independencia" o mayor o menor autonomía del procedimiento de renovación de la originaria AAI, y reconociendo la razonable aparición de cierto grado de duda al respecto, es de apuntar que la regulación contenida en el artículo 25 de la Ley 16/2002, de 1 de julio y en el artículo 7 del Reglamento para el desarrollo y ejecución de dicha Ley 16/2002, aprobado por el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, lleva a considerar que la decisión no debe apoyarse en exclusiva en una valoración semántica sino en el verdadero significado del expediente de renovación. Hay que tener en cuenta que la renovación, que opera cuando ya ha sido agotado el plazo fijado para la originaria AAI, tiene establecido un previo procedimiento en el que se exige "en todo caso", la inclusión, "al menos", de "los trámites de información pública, informes del ayuntamiento y del organismo de cuenca y audiencia, contemplados en el capítulo II del título III de la Ley 16/2002", así como " la documentación



relativa a hechos, situaciones y demás circunstancias y características técnicas de la instalación, del proceso productivo y del lugar de emplazamiento, que no hubiera sido ya aportada a la autoridad competente con motivo de la solicitud de autorización original o durante el período de validez de la misma". Puede entenderse que el mantenimiento, conservación y virtualidad de documentación aportada con la solicitud de autorización original o durante el periodo de validez de la misma, responde a la idea de racionalización o simplificación burocrática- administrativa, y que el conjunto de aportaciones y actuaciones que deben residenciarse en sede del expediente de renovación de la AAI, revelan que la naturaleza, sentido y alcance de esta última, responden a un grado de autonomía que, al menos, permite excluir un carácter automático e inexorable de la vinculación entre la desaparición de la AAI original y la de la renovación alcanzada, siendo teóricamente posible que ésta última y por el período que le corresponde, hubiera sido otorgada sin incurrir en defectos que hayan afectado a la autorización original y superándolos adecuadamente. En este punto, es de recordar que en la impugnada resolución de revisión, se destaca que en el expediente de renovación de la AAI se incurrió en el mismo defecto examinado en las sentencias antes mencionadas y que llevó a la anulación de la AAI original, como es el relativo a la indebida preterición de los efectos que el artículo 15 Ley 16/2002, de 1 de julio aparenta vincular a la emisión de informe municipal negativo sobre la compatibilidad urbanística. También hay que indicar que a tenor del contenido de la citada sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2014, se aprecia cosa juzgada en el aspecto relativo a que la actividad de que se trata es incompatible con las previsiones de las Normas Subsidiarias de aplicación. Pero tampoco cabe desconocer que en el caso concurre un elemento relevante expresamente invocado por la parte actora y es el relativo a la previsión contenida en el número 2 de la disposición transitoria única (régimen aplicable a las instalaciones existentes) del citado reglamento aprobado por Real Decreto 509/2007, y según la cual "a efectos de la elaboración del informe urbanístico, cuando se trate de instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación de las normas de planeamiento vigentes en el momento de solicitar el mencionado informe, la compatibilidad de la ubicación de las instalaciones con el planeamiento urbanístico se determinará de conformidad con las reglas establecidas al efecto en los instrumentos de planeamiento para este tipo de instalaciones, en particular en lo relativo al régimen de edificios fuera de ordenación". Ni en las citadas sentencias, ni en el expediente de otorgamiento de la AAI que examinaron, ni en los ahora estudiados expediente de renovación de la AAI y expediente de revisión de la resolución de renovación, fue considerada y valorada la singularizada previsión contenida en el número 2 de la citada disposición transitoria única, y así, por un lado, mientras que existe cosa juzgada en lo que atañe a la incompatibilidad urbanística con las NN.SS., no se da sin embargo en lo que se refiere a la incidencia de dicha disposición transitoria única para la emisión del informe urbanístico relativo a la instalación de que aquí se trata y de la que en principio no se discute su preexistencia a la aprobación de dichas NN.SS.. Dado el estricto ámbito del presente recurso, se entiende que no procede en el mismo realizar un examen de fondo sobre el resultado que cabría derivar de la aplicación de la indicada disposición transitoria al presente caso en lo que respecta a si el régimen de fuera de ordenación diera lugar, en cuanto al aspecto urbanístico, a efectos positivos para la solicitud de la renovación de la AAI, cuestión de fondo que tampoco ha sido abordada por las partes más allá de la alegación de la actora específicamente relativa al presente recurso y concretas resoluciones impugnadas en el mismo. Así, aunque aquí no cabe el mencionado examen de fondo -en el que en su caso cabría incluir el aspecto sobre procedencia o no de aplicabilidad combinada de lo establecido en la en su día vigente Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia- por el contrario sí es obligado analizar la circunstancia de que en cuanto al informe urbanístico municipal sobre incompatibilidad urbanística, en lo que atañe al expediente de renovación, se omitió radicalmente toda mención a la citada disposición transitoria única, de manera que se prescindió de la valoración de un elemento esencial para la decisión sobre compatibilidad urbanística de la instalación en cuanto a su, por el momento, no discutida consideración de preexistente y posible conexión con el régimen de fuera de ordenación, por lo que dicho informe municipal se revela como incompleto o insuficiente, lo que a su vez impide extraer consecuencias de nulidad de pleno derecho, de la circunstancia de que la renovación concedida en el año 2013 no haya atendido a las consecuencias en principio derivables de un informe municipal de incompatibilidad urbanística dado que ante la relevante carencia en tal informe, de un aspecto esencial de valoración, la administración ambiental no resulta afectada por la vinculación que pudiera proceder si el informe municipal incluyera el contenido mínimo que le es exigible. A tenor de lo expuesto y recordando el estricto ámbito de conocimiento propio del presente recurso, no se aprecia la concurrencia de los motivos que llevaron a la combatida resolución de revisión de oficio lo que lleva a la estimación del presente recurso con anulación de dicha resolución.

**SEXTO** : En lo que atañe a la impugnación formulada por vía de ampliación, la decisión de parada de la instalación y clausura temporal total, se toma como medida provisional en el seno de expediente sancionador incoado, y es de significar que tal decisión encontraba apoyo en lo establecido en los artículos 72 y 136 de la Ley 30/92, así como en el artículo 34 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, y en el artículo 25 del reglamento aprobado por R.D. 815/2013, de 18 de octubre ante la apariencia del funcionamiento de actividad que carecería de la exigible autorización ambiental integrada,



y la no desvirtuada razonabilidad de la conveniencia de evitar los riesgos asociados a tal funcionamiento aparentemente carente de la AAI, sin que la invocada disponibilidad de licencia municipal pudiera oponerse al ejercicio competencial desarrollado por la Administración demandada, sin que ante la referida y aparente carencia fuera de apreciar que la medida impugnada pudiera ser sustituida por otra con eficacia similar y sin que tampoco pueda prosperar como motivo pretendidamente anulatorio la circunstancia relativa a la adopción de la medida sin previa audiencia, cuando tal medida precisamente se adopta con ocasión de la incoación de expediente sancionador, se conecta aquella con el mencionado objetivo de eliminación de riesgos y habiendo dispuesto posteriormente la afectada de plena posibilidad de impugnación tanto en vía administrativa como jurisdiccional, en las que demostró su conocimiento de los elementos fácticos y jurídicos necesarios para la formulación de los planteamientos que tuviera por conveniente. Ahora bien, una vez expuesto lo anterior, es preciso indicar, sin mayor dilación, que anulada en esta sentencia la resolución de 22 de julio de 2015, sobre nulidad de pleno derecho de la resolución de 16 de mayo de 2013 sobre renovación de la AAI, deviene obligada la anulación de la resolución de 8 de enero de 2016, en cuanto que dejada sin efecto la de 22 de julio de 2015, no es posible reconocer las consecuencias que fueran conectables a la nulidad e inexistencia de la resolución de renovación de la AAI.

**SÉPTIMO** : La apreciación sobre concurrencia de dudas razonables en la interpretación de la normativa aplicable al caso, excluye la imposición de costas.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

- 1) estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por AUXILIAR CONSERVERA-AUCOSA contra las resoluciones de 22 de julio de 2015, 23 de noviembre de 2015 y 8 de enero de 2016, referenciadas en el fundamento de derecho segundo de esta sentencia.
- 2) anular dichas resoluciones de 22 de julio de 2015, 23 de noviembre de 2015 y 8 de enero de 2016 por ser contrarias a Derecho.
- 3) sin imposición de costas.

Contra esta Sentencia cabe interponer, bien ante el Tribunal Supremo bien ante la correspondiente Sección de esta Sala, el recurso de casación previsto en el artículo 86 de la Ley jurisdiccional, que habrá de prepararse mediante escrito a presentar en esta Sala en el plazo de treinta días y cumpliendo los requisitos indicados en el artículo 89.2 de dicha Ley.

Firme que sea la presente, devuélvase el expediente administrativo al Centro de su procedencia, junto con certificación y comunicación.

Así se acuerda y firma.

## PUBLICACION

Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente D. JOSÉ MARÍA ARROJO MARTÍNEZ al estar celebrando audiencia pública en el día de su fecha la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo de este Tribunal Superior de Justicia, de lo que yo, Letrada de la Administración de Justicia, certifico.