



Roj: **STS 314/2019 - ECLI:ES:TS:2019:314**

Id Cendoj: **28079130042019100024**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **06/02/2019**

Nº de Recurso: **2874/2016**

Nº de Resolución: **135/2019**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 5139/2016,**
STS 314/2019,
AATS 1932/2019

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 135/2019

Fecha de sentencia: 06/02/2019

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 2874/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 22/01/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por: MTP

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 2874/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 135/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menendez Perez

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva



D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez

En Madrid, a 6 de febrero de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 2874/2016, interpuesto por la entidad AGROAMB Unión Temporal de Empresas, Ley 18/1982, de 26 de mayo, representada por el procurador don Isidro Orquín Cedenilla y asistida de la letrada doña Covadonga del Pozo, contra la sentencia n.º 414, dictada el 22 de junio de 2016 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y recaída en el recurso n.º 4140/2015, sobre resolución de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 3 de marzo de 2015, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la de 18 de julio de 2014 de baja en el registro general de productores y gestores de residuos de Galicia como gestor de residuos no peligrosos para aplicación en agricultura de la empresa AGROAMB TRESIMA U.T.E.

Se ha personado, como recurrida, la Junta de Galicia, representada por el procurador don Argimiro Vázquez Guillén y asistida por el letrado de dicha Junta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso n.º 4140/2015, seguido en la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, el 22 de junio de 2016 se dictó la sentencia n.º 414 cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"FALLO

Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procuradora doña Fara Aguiar Boudín, en nombre y representación de AGROAMB UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS, LEY 18/1982, DE 26 DE MAYO, en relación con la resolución de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 03/03/2015; con imposición de las costas a la demandante hasta un máximo de 1.500 euros".

SEGUNDO.- AGROAMB UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS, LEY 18/1982, DE 26 DE MAYO preparó recurso de casación contra la referida resolución, que la Sala de instancia tuvo por preparado por diligencia de ordenación de 1 de septiembre de 2016, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas, por escrito de 7 de octubre de 2016, el procurador don Isidro Orquín Cedenilla, en representación de la entidad recurrente, interpuso el recurso anunciado que articuló en seis motivos, al amparo del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción, cuyo enunciado es el siguiente:

"1. Concurrencia del motivo previsto en el artículo 88.1.c) LJCA, en relación con los artículos 27.2, 33 y 67 de la LJCA, se produce incongruencia omisiva al no resolver la sentencia todas las pretensiones planteadas. [...].

2. Concurrencia del motivo previsto en el artículo 88.1.c) LJCA, en relación con los artículos 24.1 y 120.3 CE, por falta de motivación congruente, clara y precisa en la sentencia de instancia. [...].

3. Concurrencia del motivo previsto en el artículo 88.1.d) LJCA en relación con el art. 27.2 de la LRSC y correlativo art. 23.1 de la Directiva 2008/98/CE [...].

4. Concurrencia del motivo previsto en el artículo 88.1.d) LJCA por infracción del artículo 27.2 LRSC en relación con los efectos de la autorización de gestor de residuos en todo el territorio nacional. [...].

5. Concurrencia del motivo previsto en el artículo 88.1.d) LJCA por infracción de los artículos 17.8 y 45 LRSC en relación con el régimen de responsabilidad de la cadena de gestión de PTLD. [...].

6. Concurrencia del motivo previsto en el artículo 88.1.d) LJCA por infracción de los artículos 38, 53 y 139.2 de la Constitución, relativos a la libertad de establecimiento y a la libre competencia, con la creación de un monopolio de mercado contrario al ordenamiento jurídico. [...]."

Y suplicó a la Sala que

"previos los trámites procesales procedentes, en su día dicte Sentencia por la que con estimación del presente recurso de casación:

1.- anule la sentencia impugnada.



2.- se sitúe en la posición procesal propia del Tribunal de instancia, y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia:

a) anulando la Resolución del Secretario General Técnico por delegación de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia de 3 de marzo de 2015, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución del Secretario General de Calidad y Evaluación Ambiental de 18 de julio de 2014 en la que se decidió dar de baja las autorizaciones de AGROAMB UTE como gestor de residuos no peligrosos para su aplicación en agricultura inscritas en el Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia con los números RIV-24/01 y SC-U-NP-XV-00036; y junto con aquélla, esta última resolución de la cual trae causa, declarando el mantenimiento de la vigencia y validez de las referidas autorizaciones a favor de AGROAMB UTE y ordenando el alta inmediata en el citado registro; y

b) declare la nulidad de los artículos 8.1, párrafos tercero y cuarto, y 14.1 del Decreto 125/2012, de 10 de mayo, por el que se regula la utilización de lodos de depuradora en el ámbito del sector agrario en la Comunidad Autónoma de Galicia, por los motivos y con el alcance apuntado en los Fundamentos de la demanda de instancia.

3.- Todo ello, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida".

CUARTO.- Admitido a trámite, se remitieron las actuaciones a esta Sección Cuarta, conforme a las reglas de reparto de asuntos.

QUINTO.- Recibidas, por diligencia de ordenación de 12 de enero de 2017 se dio traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que formulara su oposición.

SEXTO.- Evacuando el traslado conferido, el procurador don Argimiro Vázquez Guillén, en representación de la Junta de Galicia, se opuso al recurso por escrito de 28 de marzo de 2017 en el que interesó a la Sala que desestime íntegramente el recurso, con expresa imposición de costas a la recurrente.

SÉPTIMO.- Por haberse acordado por el Excmo. Sr. Presidente de la Sala el cambio de Sección del Excmo. Sr. don Rafael Toledano Cantero, se suspendió el señalamiento acordado para el 6 de noviembre de 2018, señalándose nuevamente para la votación y fallo el día 22 de enero de 2019, designando magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

OCTAVO.- En la fecha acordada, 22 de enero de 2019 han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso. Y el 5 de febrero siguiente se pasó la sentencia a la firma de los magistrados de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Los términos del litigio.*

Agroamb, Unión Temporal de Empresas vio revocada la autorización con la que contaba y fue dada de baja en el Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia como gestor de residuos no peligrosos para aplicación en agricultura por la resolución de 18 de julio de 2014 del Secretario General de Calidad y Evaluación Ambiental, la cual fue confirmada en alzada por la de 3 de marzo de 2015 de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras. Ese fue el resultado del procedimiento de revisión que se llevó a cabo en virtud de la disposición transitoria primera del Decreto 125/2012, de 10 de mayo, por el que se regula la utilización de lodos de depuradora en el ámbito del sector agrario en la Comunidad Autónoma de Galicia, y conforme a las disposiciones del mismo.

Agroamb, Unión Temporal de Empresas, autorizada al efecto el 11 de octubre de 2001 por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Galicia, se venía dedicando gracias a ella desde entonces a la actividad de valorización de residuos urbanos no peligrosos mediante la recogida, transporte y aplicación a suelos agrícolas de los lodos CER 020199, 020204, 020305, 020403, 020502, 020603, 020705, 190601, 190804 y 190805. Autorización que se amplió en 2007 a otros lodos. En particular, adquiría los lodos de depuración tratados en la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Lugo, los transportaba hasta las parcelas que los agricultores le habían cedido al efecto y aplicaba esos lodos sobre el suelo de las mismas.

Las novedades relevantes que introdujo el Decreto 125/2012 y llevaron a la decisión controvertida consisten en síntesis en limitar la autorización para aplicar los residuos en parcelas agrarias a las personas físicas o jurídicas autorizadas para explotar plantas de tratamiento de lodos de depuración a las que se les impone la obligación de obtener la necesaria para gestionarlos y, si bien permite a las que obtengan esa autorización específica utilizar los servicios de terceros para aplicarlos en las parcelas, atribuye la responsabilidad



correspondiente a las personas o entidades explotadoras. En la medida en que Agroamb, Unión Temporal de Empresas, no explotaba plantas de tratamiento, vió revocada su autorización y se le dio de baja en el Registro.

Su demanda se dirigió directamente contra la actuación administrativa representada por las resoluciones mencionadas e indirectamente contra los párrafos tercero y cuarto del artículo 8.1 y contra el artículo 14.1 del Decreto 125/2012 .

El artículo 8 regula la "Autorización inicial de las instalaciones de tratamiento de lodos para destinar los productos del tratamiento a la aplicación en suelos agrarios" y su apartado 1 dice así:

"1. La instalación en territorio gallego de plantas de tratamiento de lodos de depuración para destinarlos a uso agrario deberá ser autorizada por la Consellería competente en materia de medio ambiente, conforme a lo dispuesto por la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. La persona física o jurídica explotadora de dicha planta deberá obtener, además, autorización como gestor de residuos del órgano competente en materia de residuos de la Comunidad Autónoma de Galicia, que será válida para todo el territorio español. En caso de que el gestor tenga su domicilio en Galicia, se tramitará una única autorización que comprenderá las instalaciones y las operaciones de tratamiento.

Aparte de la documentación que establece la normativa vigente en materia de residuos, la persona física o jurídica explotadora de la instalación habrá de presentar la "ficha de características de la planta de tratamiento" que figura como anexo IV de este decreto, junto con un análisis de cada producto final del tratamiento, que incluya al menos los parámetros indicados en el apartado final de dicha ficha de características. El análisis aportado ha de corresponder a una muestra representativa de dicho producto, considerando el sustrato de tratamiento (componentes de la mezcla y proporciones de éstos) que se está proponiendo en la ficha de características de la planta. Si se proponen varias mezclas de sustratos o varios tratamientos, el PTLTD resultante de cada una de tales mezclas y/o tratamientos, habrá de estar representado por su correspondiente análisis. En cualquier caso, los lodos en bruto que proponga como sustrato tienen que tener evaluada su aptitud según lo descrito en el artículo 7 de este decreto y han de proceder de estaciones depuradoras autorizadas conforme el procedimiento recogido en el artículo 6 también del presente decreto. Por lo que respecta a los residuos distintos de lodos de depuradora, a los que se refiere el punto 2 del artículo 3 de este decreto, habrán de haber sido evaluados como aptos para entrar como sustratos de tratamiento, en función del artículo 9 también de este decreto.

Aunque la entidad explotadora de la planta de tratamiento no haga con sus propios medios la aplicación material de los PTLTD en parcelas agrarias, sino que utilice los servicios de un tercero, será tal entidad explotadora la única responsable del correcto desarrollo de dicha actividad, en las condiciones que se describen en este decreto en los artículos 15, 16 y 17 y en las parcelas que se evalúen como aptas según el procedimiento descrito en el artículo 11 y 12 de este decreto.

Para proponer las parcelas donde la planta de tratamiento pretende llevar a cabo la aplicación de sus lodos, la persona física o jurídica explotadora de dicha planta habrá de añadir a su solicitud de autorización la denominada "ficha de cesión de parcelas agrarias para aplicación de productos del tratamiento de lodos de depuradora (PTLTD)" (que consta como anexo V a de este decreto) por cada uno de los titulares/explotadores que le ceden sus fincas a tal fin, así como los análisis de las muestras de suelo recogidas en ellas y tomadas según el protocolo que viene recogido en el punto 2 del anexo VII de este decreto".

Y el artículo 14 establece las obligaciones de las plantas de tratamiento relativas a la elaboración de los PTLTD. Su apartado 1 dice así:

"Las plantas de tratamiento de lodos de depuradora (entendiendo como tales tanto las instalaciones ajenas a las EDAR/EDARI que reciben y tratan los lodos que estas producen, como las propias plantas depuradoras si cuentan con la capacidad técnica para dar tratamiento a los lodos *in situ*) que estén autorizadas, en virtud del artículo 8 del presente decreto, a destinar parte o todos sus productos de tratamiento a la aplicación en el sector agrario, podrán realizar directamente tal actividad por si mismas o mediante un tercero; en ambos casos, es responsabilidad de la persona física o jurídica explotadora de la planta de tratamiento el desarrollo correcto de la aplicación en suelo agrario, de acuerdo con los requisitos que se establecen en el presente decreto".

La demanda, que sostenía que la legislación española y europea –la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y la Directiva 2008/98/CE que traspone, así como el Real Decreto 1310/1990, de 29 de octubre, por el que se regula la utilización de los lodos de depuración en el sector agrario– exigen que los gestores que lleven a cabo operaciones de valorización de residuos cuenten con autorización administrativa previa y que un Decreto autonómico no puede eximir del cumplimiento de esa exigencia, que también contempla la Ley gallega 10/2008, de 3 de noviembre. Además, alegaba que la revocación de las autorizaciones



que Agroamb, Unión Temporal de Empresas, tenía concedidas, le causa graves obstáculos para operar fuera de Galicia y que el principio de proporcionalidad reclama su mantenimiento.

A partir de ahí, sostenía la nulidad de los artículos 8.1 párrafos tercer y cuarto y 14 del Decreto por contradecir las disposiciones legales en materia de responsabilidad en la gestión de residuos, la libertad de empresa y la exigencia de ley formal para intervenir en materia de derechos y libertades, y subrayaba que la consecuencia del nuevo régimen de responsabilidad, expandida ilegalmente, era la expulsión de los terceros gestores de residuos --precisamente, los expertos en la aplicación de los lodos-- que no se decidan a higienizar previamente en planta el residuo. A este respecto, afirmaba que el Decreto 125/2012 crea una barrera al fomento de la aplicación de lodos en el sector agrario y a su correcta gestión.

Por su parte, la contestación a la demanda se opuso a las pretensiones y a los argumentos de la recurrente, manteniendo, de una parte, la conformidad con la regulación estatal y europea del Decreto 125/2012 y, de otro, justificando en virtud de este último la procedencia de revocar las autorizaciones de la actora y de darle de baja del Registro. Asimismo, negó que se le impidiera operar en Galicia, pues podía hacerlo como tercero mediante acuerdo con las explotadoras de plantas de tratamiento autorizadas para la aplicación de lodos, ni, mucho menos, que se le obstaculizara actuar fuera de la Comunidad Autónoma.

SEGUNDO.- *La sentencia de instancia.*

Tras señalar cuál era el objeto del recurso contencioso-administrativo y sintetizar los argumentos de la demanda, dedica el siguiente fundamento a responderles:

"Se trata de la intervención de la Administración en la utilización de los lodos de depuradora, en particular, de la intervención administrativa en la actividad de aplicación material de los PTLD por razones ambientales y de salud pública. Estas razones --adaptación de la normativa sobre protección del medio ambiente de cara a un mejor aprovechamiento de los recursos agrícolas que los lodos suponen y a evitar el deterioro ambiental que la mala utilización de esos recursos podría implicar y actualización de las parcelas cedidas por sus titulares a los gestores para aplicar productos de tratamiento de los lodos de depuradora autorizadas con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto para su adaptación a los nuevos requisitos que en él se establecen-- determinan las disposiciones, en concreto el nuevo régimen de autorizaciones impugnado indirectamente, del Decreto 125/2012, de 10 de mayo, por el que se regula la utilización de lodos de depuradora en el ámbito del sector agrario en la Comunidad Autónoma de Galicia, como dice su preámbulo. Por tales razones, el nuevo régimen dispone que la entidad explotadora de la planta de tratamiento de lodos de depuración para destinarlos a uso agrario será la única responsable del correcto desarrollo de la actividad de aplicación material de los PTLD en parcelas agrarias aunque no haga dicha actividad con sus propios medios sino que utilice los servicios de un tercero -- art. 8.1, párrafo primero del Decreto 125/2012 --; y que es responsabilidad de dicha entidad el desarrollo correcto de la aplicación en suelo agrario también cuando realice dicha actividad mediante un tercero --art. 14.1--.

La cuestión es que el nuevo régimen atribuye la responsabilidad a quienes realizan, directamente por sí mismas o mediante un tercero, la aplicación material de los PTLD en parcelas agrarias --a las plantas de tratamiento de lodos de depuradora autorizadas a destinar sus productos de tratamiento a la aplicación en el sector agrario--. El decreto indirectamente impugnado no exceptúa la actividad de aplicación material de los PTLD en parcelas agrarias de la intervención de la Administración ni exime de responsabilidad a quien realiza la actividad, la planta de tratamiento.

Tal normativa solo es de aplicación a la utilización de lodos de depuradora en suelos agrarios en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia. Y no limita la actividad de la demandante ni lesiona su libertad de empresa sino que encuentra justificación en las razones de interés público más arriba expresadas.

La resolución de baja de las autorizaciones por falta de adecuación de estas a la normativa actual no resulta disconforme con el Derecho".

Y en el fallo dice:

"Desestimamos el recurso contencioso-administrativo (...) en relación con la resolución de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 03/03/2015; con imposición de las costas a la demandante hasta un máximo de 1.500 euros".

TERCERO.- *Los motivos de casación de Agroamb Unión Temporal de Empresas.*

Hemos visto en los antecedentes el enunciado de los motivos de casación interpuestos por Agroamb, Unión Temporal de Empresas. Ahora expondremos brevemente los argumentos en que descansan.



Mientras el primero tacha a la sentencia de incongruente por no pronunciarse sobre la pretensión de nulidad, expresamente formulada en la demanda, de los párrafos tercero y cuarto del artículo 8.1 y del artículo 14.1 del Decreto 125/2012, el segundo le reprocha falta de una motivación congruente, clara y precisa. Se refiere a que no ofrece una respuesta razonada a las cuestiones suscitadas por la demanda ni permite apreciar cuál es la razón de decidir que conduce a la desestimación del recurso contencioso-administrativo. Ambos motivos invocan el apartado c) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción.

Los restantes motivos imputan a la sentencia infracciones al ordenamiento jurídico y se acogen al apartado d) de ese precepto.

Así, el tercer motivo le atribuye la vulneración del artículo 27.2 de la Ley 22/2011 y del artículo 23.1 de la Directiva 2008/98/CE, ya que exigen que quienes realicen una o varias operaciones de tratamiento de residuos cuenten con autorización para ello. El cuarto motivo mantiene que la sentencia infringe ese mismo artículo 27.2 pues la revocación incondicionada de la autorización de que disponía Agroamb, Unión Temporal de Empresas, le supone un grave obstáculo para desarrollar su actividad fuera de Galicia. El quinto motivo aduce la infracción de los artículos 17.8 y 45 de la Ley 22/2011 en relación con la responsabilidad en cadena de la gestión de PTLD. Se refiere a que, al concentrarla exclusivamente en el explotador de plantas de tratamiento, altera el régimen de responsabilidad previsto por el legislador estatal que contempla la de carácter solidario de quienes intervienen en las distintas operaciones que llevan desde la producción hasta la aplicación de los lodos, pero permite la imputación individual de los daños y sus efectos económicos. El último motivo, el sexto, sostiene que la sentencia vulnera los principios de libertad de establecimiento y de libre competencia al crear un monopolio de mercado en contra de lo dispuesto por los artículos 38, 53 y 139.2 de la Constitución.

CUARTO. - *La oposición de la Junta de Galicia.*

El escrito de oposición de la Junta de Galicia rechaza que la sentencia sea incongruente o carezca de la necesaria motivación. Y, al referirse a los cuatro motivos de fondo se vale para propugnar su desestimación de los mismos argumentos expuestos en la sentencia no sin repetir en sus páginas 6 y 7 los mismos párrafos.

QUINTO. - *El juicio de la Sala. La sentencia es incongruente.*

La sentencia identifica correctamente el doble objeto del recurso contencioso-administrativo y resume de manera adecuada los argumentos de la recurrente. Ahora bien, aunque se refiere a la cuestión de fondo y parece desprenderse de sus consideraciones que considera conformes al ordenamiento jurídico los preceptos del Decreto 125/2012 cuestionados, se olvida de que la demanda solicitaba la nulidad de parte de sus artículos 8.1 y 14 y, no sólo no se pronuncia sobre ellos, sino que en su fallo dice que la desestimación es con respecto a la resolución administrativa.

Por otro lado, el razonamiento que expresa su fundamento segundo se limita a recoger las razones dadas por el preámbulo del Decreto para modificar el régimen de autorización y de responsabilidad de la aplicación de residuos, pero no da una respuesta a los argumentos de fondo de la demanda. No se pronuncia sobre las alegaciones de infracción de la legislación estatal en materia de autorización de las operaciones con residuos y de régimen de responsabilidad de quienes participan en ellas. Se limita a decir que no se exige de autorización ni de responsabilidad la aplicación de los lodos, sin embargo no explica si eso es o no conforme a la normativa básica. Y tampoco se manifiesta sobre el reproche de la creación de un monopolio y la afectación de la libertad de empresa y del libre establecimiento.

Por tanto, los dos primeros motivos deben ser estimados y anulada la sentencia.

SEXTO. - *El juicio de la Sala. La estimación del recurso contencioso-administrativo.*

De acuerdo con el artículo 95.2 c) y d) de la Ley de la Jurisdicción, hemos de resolver la controversia en los términos en que aparece planteado el debate.

A juicio de la Sala, la cuestión central que debe resolverse es la de si la limitación de la autorización para valorizar, mediante su aplicación a suelos agrícolas, los lodos procedentes de las plantas de tratamiento de residuos es o no conforme con la Ley 22/2012. Está claro que el Decreto 125/2012 no exime a esa actividad de autorización previa, ni de la responsabilidad que pueda contraerse en su ejercicio pues requiere la primera al explotador de la planta y le obliga a obtener también la autorización de gestor de residuos, si bien contempla la posibilidad de que se valga para ello de los servicios de un tercero.

En principio, de este modo se conserva la figura de gestor de residuos, si bien se acumula a la del productor de los mismos. No obstante, el Decreto 125/2012 admite expresamente que para la aplicación de los residuos se utilice a un tercero que no necesitaría ya autorización administrativa y por cuya actuación será responsable aquél.



El examen de la Ley 22/2011, que traspone la Directiva 2008/98/CE, y el de esta misma, pone de manifiesto la preocupación del legislador por la planificación y vigilancia de las distintas actividades relacionadas con los residuos, así como por el énfasis en la prevención y en la exigencia de responsabilidad por las infracciones al régimen que establece para su producción y tratamiento, almacenamiento, transporte, gestión y eliminación. En ese contexto, se sitúa el régimen de autorización o comunicación previa que se exige. Régimen que en lo relativo a la producción y tratamiento comporta la necesidad de que quienes pretendan llevar a cabo esas actividades cuenten con autorización administrativa previa. Por otra parte, la compartimentación de actividades u operaciones que prevé el legislador se aprecia, igualmente, en el régimen de responsabilidad, que puede ser en cadena, según la operación de que se trate, o solidaria.

Entre las actividades de tratamiento que se contemplan figura la llamada valorización que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 22/2011, se define así:

"Valorización": cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales, que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función en la instalación o en la economía en general. En el anexo II se recoge una lista no exhaustiva de operaciones de valorización".

Pues bien, en este contexto, la demanda sostiene que los preceptos impugnados del Decreto 125/2012 contradicen la regulación legal sobre autorizaciones y sobre responsabilidad y, en particular, los artículos 27.2, a propósito de las primeras y 17.8 y 45 respecto de la segunda.

El artículo 27 de la Ley 22/2011, dedicado a la autorización de las operaciones de tratamiento de residuos, dice así en su apartado 2:

"Asimismo deberán obtener autorización las personas físicas o jurídicas para realizar una o varias operaciones de tratamiento de residuos. Estas autorizaciones serán concedidas por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde tengan su domicilio los solicitantes y serán válidas para todo el territorio español. Las Comunidades Autónomas no podrán condicionar el otorgamiento de la autorización prevista en este apartado a que el solicitante cuente con instalaciones para el tratamiento de residuos en su territorio".

Y sus artículos 17.8 y 45 dicen respectivamente:

"Artículo 17. Obligaciones del productor u otro poseedor inicial relativas a la gestión de sus residuos.

(...)

8. La responsabilidad de los productores u otros poseedores iniciales de residuos domésticos y comerciales, concluye, cuando los hayan entregado en los términos previstos en las ordenanzas locales y en el resto de la normativa aplicable.

La responsabilidad de los demás productores u otros poseedores iniciales de residuos, cuando no realicen el tratamiento por sí mismos, concluye cuando los entreguen a un negociante para su tratamiento, o a una empresa o entidad de tratamiento autorizadas siempre que la entrega se acredite documentalmente y se realice cumpliendo los requisitos legalmente establecidos.

Artículo 45. Sujetos responsables de las infracciones.

1. Podrán ser sancionadas por los hechos constitutivos de las infracciones administrativas recogidas en este capítulo las personas físicas o jurídicas que los cometan, de acuerdo con lo establecido en esta Ley y sin perjuicio, en su caso, de las correspondientes responsabilidades civiles, penales y medioambientales.

2. Cuando el cumplimiento de lo establecido en esta Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las sanciones pecuniarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3. La responsabilidad será solidaria, en todo caso, en los siguientes supuestos:

a) Cuando el productor, el poseedor inicial o el gestor de residuos los entregue a persona física o jurídica distinta de las señaladas en esta Ley.

b) Cuando sean varios los responsables y no sea posible determinar el grado de participación de cada uno en la realización de la infracción.

4. Cuando los daños causados al medio ambiente se produzcan por acumulación de actividades debidas a diferentes personas, la administración competente podrá imputar individualmente esta responsabilidad y sus efectos económicos".



Si se tiene en cuenta que la Directiva (artículo 23) requiere a los Estados que exijan autorización administrativa "a cualquier entidad o empresa que tenga intención de llevar a cabo el tratamiento de residuos" y quiere (artículo 15.2) que, como norma general, no haya exención de la responsabilidad de llevar a cabo una operación de valorización cuando los residuos sean transferidos desde el productor inicial o poseedor a quienes realicen el tratamiento, los argumentos de la recurrente parecen fundados.

En efecto, si bien no hay obstáculo desde estos preceptos para que sean los explotadores de plantas de producción o tratamiento de residuos quienes, además, se ocupen de la valorización, con autorización específica al efecto, no parece que se ajuste a las previsiones legales y de la Directiva no reclamarla a quienes la llevan a cabo.

No lo parece porque eso significa que la Administración no ha examinado si esos sujetos reúnen las condiciones necesarias para efectuar esa tarea de valoración de conformidad con la Ley. Y supone, también, que la responsabilidad correspondiente no se les podrá exigir, sin perjuicio de que se demande a quien fue autorizado y de que, en función de las relaciones de éste con ese tercero, entre ellos se reclamen la que hayan pactado.

Desde la perspectiva que ofrece la preocupación del legislador estatal y de la Directiva por la prevención y la seguridad, la opción del Decreto 125/2012 de renunciar a extender la tarea de vigilancia y control administrativo que supone la autorización y, con ella, la responsabilidad, a quienes efectúan los tratamientos, se llega a la misma conclusión.

Por lo demás, situados ya en esta posición es preciso reconocer que la actuación administrativa y los preceptos que la fundamentan producen el efecto de excluir de la actividad que venía desempeñando a Agroamb, Unión Temporal de Empresas, y llevan a la concentración en quienes tratan residuos de operaciones que legalmente pueden realizar otros sujetos con la correspondiente autorización. Es decir, de este modo la regulación controvertida acaba afectando, como sostiene la demanda, a la libertad de empresa y al libre establecimiento que invoca pues no advertimos justificación en la Ley para esa restricción.

En consecuencia, cuanto se ha dicho es suficiente para estimar el recurso contencioso-administrativo en los dos aspectos que plantea. Es decir, para, por una parte, anular la actuación administrativa que revocó las autorizaciones con las que contaba Agroamb, Unión Temporal de Empresas y le dio de baja en el Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia como gestor de residuos no peligrosos para aplicación en agricultura. Y, por la otra, para anular los párrafos tercero y cuarto del artículo 8.1 y el apartado 1 del artículo 14 del Decreto 125/2012 .

SÉPTIMO.- Costas.

A tenor de lo establecido por el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción , no hacemos imposición de costas en el recurso de casación ni tampoco en la instancia por las dificultades que comporta la cuestión debatida en el proceso.

FALLO

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

(1.º) Dar lugar al recurso de casación n.º 2874/2016, interpuesto por Agroamb, Unión Temporal de Empresas, contra la sentencia nº 414, dictada el 22 de junio de 2016, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y anularla.

(2.º) Estimar el recurso n.º 4140/2015 y

(a) anular la resolución de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia de 3 de marzo de 2015, desestimatoria de la alzada contra la de 18 de julio de 2014 que dio de baja a la recurrente en el Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia como gestor de residuos no peligrosos para aplicación en agricultura a la empresa Agroamb Tresima U.T.E.

(b) anular los párrafos tercero y cuarto del artículo 8.1 y el apartado 1 del artículo 14 del Decreto 125/2012, de 10 de mayo , por el que se regula la utilización de lodos de depuradora en el ámbito del sector agrario en la Comunidad Autónoma de Galicia.

(3.º) Imponer a la parte recurrente las costas del recurso de casación en los términos señalados en el último de los fundamentos jurídicos.

(4.º) Ordenar la publicación en el Diario Oficial de Galicia a que se refieren los artículos 72.2 y 107.2 de la Ley de la Jurisdicción



Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ