



Roj: **STSJ CL 2927/2013 - ECLI:ES:TSJCL:2013:2927**

Id Cendoj: **47186330022013100232**

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

Sede: **Valladolid**

Sección: **2**

Fecha: **27/06/2013**

Nº de Recurso: **1035/2009**

Nº de Resolución: **1126/2013**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **JAVIER ORAA GONZALEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

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

Sala de lo Contencioso Administrativo Sección SEGUNDA

VALLADOLID C/ Angustias s/n

SENTENCIA: 01126/2013

Número de Identificación Único: 47186 33 3 2009 0101644

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001035 /2009 LP

Sobre MEDIO AMBIENTE

De FEDERACION DE ECOLOGISTAS EN ACCION CASTILLA Y LEON

Abogado: M^a ANGELES GALLEGO MAÑUECO

**Contra CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE -JUNTA DE CASTILLA Y LEON-, AYUNTAMIENTO DE LA ROBLA ,
GAS NATURAL SDG, S.A.**

Representante: LETRADO COMUNIDAD(SERVICIO PROVINCIAL), VALENTIN GARCIA GUTIERREZ, M^a TERESA
BERCIANO VEGA

SENTENCIA N^o 1126

ILMOS. SRES.

PRESIDENTA DE LA SALA:

DOÑA ANA MARÍA MARTÍNEZ OLALLA

MAGISTRADOS:

DON JAVIER ORAA GONZÁLEZ

DON RAMÓN SASTRE LEGIDO

En Valladolid, a veintisiete de junio 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 en el que se impugna:

La desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto por la Federación Ecologistas en Acción Castilla y León contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de 19 de noviembre de 2008, por la que se concedió autorización ambiental a la empresa UNIÓN FE NO SA GENERACIÓN, S.A. para la Central Térmica y las Instalaciones de Gestión de Residuos no peligrosos mediante su depósito en vertedero (sellado y nuevo vaso de vertido) sitas en los terrenos denominados "Val de las Aguas y Agregados", ambas en el término municipal de La Robla (León), autorización ambiental que se hizo pública



por resolución de 1 de diciembre de 2008 de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 240 del 12 de diciembre siguiente.

Son partes en dicho recurso:

Como recurrente: La Federación Ecologistas en Acción Castilla y León, representada por la Procuradora Sra. Fernández Marcos y defendida por la Letrada Sra. Gallego Mañueco.

Como demandada: La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León), representada y defendida por Letrado de sus servicios jurídicos.

Como codemandadas: GAS NATURAL SDG, S.A., antes UNIÓN FENOSA GENERACIÓN, S.A., representada por el Procurador Sr. Stampa Santiago y defendida por la Letrada Sra. Berciano Vega, y el Ayuntamiento de la Robla, representado por la Procuradora Sra. Peñín González y defendido por el Letrado Sr. García Gutiérrez.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto y admitido a trámite el presente recurso, y una vez recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se acuerde declarar nula, anulable o contraria a derecho la Orden de 19 de noviembre de 2008 de la Consejería de Medio Ambiente por la que se concede autorización ambiental a Unión Fenosa Generación, S.A., A.I.E., para la central térmica y las instalaciones de gestión de residuos no peligrosos mediante su depósito en vertedero (sellado y nuevo vaso de vertido), ubicadas en el término municipal de la Robla (León), imponiendo las costas judiciales a la parte demandada.

Por otrosí interesó el recibimiento del pleito a prueba.

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

En el escrito de contestación del Ayuntamiento de La Robla, en base a los hechos y fundamentos de derecho en él expresados, se solicitó de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se inadmita el recurso, o bien, subsidiariamente a lo anterior, se desestime íntegramente la demanda, declarando la conformidad a derecho de la resolución recurrida, con expresa imposición de costas a las demandantes.

En el escrito de contestación de GAS NATURAL SDG, S.A, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se declare la inadmisibilidad del recurso y subsidiariamente se desestime, todo ello con expresa condena en costas de la parte demandante.

TERCERO.- El procedimiento se recibió a prueba, desarrollándose la misma con el resultado que consta en autos.

CUARTO.- Presentado escrito de conclusiones por todas las partes y declarados conclusos los autos, se señaló para su votación y fallo el pasado día veinticinco de junio.

QUINTO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Interpuesto por la Federación Ecologistas en Acción Castilla y León recurso contencioso administrativo contra la desestimación por silencio del recurso de reposición formulado por aquella contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de 19 de noviembre de 2008, por la que se concedió autorización ambiental a la empresa UNIÓN FENOSA GENERACIÓN, S.A. para la Central Térmica y las Instalaciones de Gestión de Residuos no peligrosos mediante su depósito en vertedero (sellado y nuevo vaso de vertido) sitas en los terrenos denominados "Val de las Aguas y Agregados", ambas en el término municipal de La Robla (León), autorización ambiental que se hizo pública por resolución de 1 de diciembre de 2008 de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León nº 240 del 12 de diciembre siguiente, pretende la parte recurrente que se acuerde declarar nula, anulable o contraria a derecho la Orden impugnada, que a su juicio no se ajusta al contenido mínimo exigido en los artículos 22 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de



la contaminación y 21 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, a cuyo fin destaca, uno, que los valores límite de emisión a la atmósfera son muy superiores a los límites legales establecidos en el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Nacional de Reducción de Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión existentes (PNRE-GIC), hecho público por Orden PRE/77/2008, de 17 de enero, y dos, que se han suprimido sin justificación alguna una estación automática y cuatro estaciones manuales de la red de control de la contaminación de la central térmica, lo que vulnera la autorización sustantiva otorgada en su día por el Gobierno Central.

SEGUNDO.- Alegadas sin embargo por las partes demandadas diferentes causas de inadmisibilidad del recurso, debe por evidentes razones procesales abordarse de modo prioritario el examen de las mismas en tanto en cuanto la eventual estimación de una cualquiera de ellas haría que se inadmitiera el recurso y por tanto que no fuese ya posible el enjuiciamiento del fondo. Empezando por la extemporaneidad del recurso alegada por la mercantil codemandada (en su escrito de conclusiones la Administración Autonómica ha retirado la alegación que hizo de presentación fuera de plazo del escrito inicial del recurso -en todo caso está claro que el objeto de éste viene dado no directamente por la Orden por la que se concedió la autorización ambiental litigiosa sino por la resolución presunta, todavía no dictada, que desestimó el recurso de reposición formulado contra ella-), basta para rechazarla con poner de manifiesto que el recurso de reposición se registró de entrada en la Delegación del Gobierno en Castilla y León el 12 de enero de 2009 (véase la copia del mismo acompañada con el escrito de interposición), esto es, el que la propia parte que invoca el motivo de inadmisión considera que era el dies ad quem o último día del plazo para interponer aquél. Por lo que atañe a la falta de legitimación activa que hacen valer tanto el Ayuntamiento de La Robla como GAS NATURAL SDG, S.A. (antes UNIÓN FENOSA GENERACIÓN, S.A.), debe señalarse, y esto sirve para desestimar tal alegato, que en el caso opera la acción popular en asuntos medioambientales reconocida en el artículo 22 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 -también el concepto de personas interesadas recogido en el artículo 3.p).b) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, tras la modificación operada en el mismo a resultas de la Disposición final segunda de la Ley 27/2006-, sin que se haya cuestionado siquiera el cumplimiento por la demandante de los requisitos de legitimación para ejercer dicha acción popular contenidos en el artículo 23 de la Ley 27/2006 (según la escritura de poder para pleitos se constituyó el 27 de febrero de 1999, mucho antes de los dos años a que alude el apartado 1.b) de ese precepto). Idéntica suerte desestimatoria merece, por fin, la causa de inadmisibilidad que alega el Ayuntamiento de La Robla al amparo del artículo 69.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción (LJCA), en relación con lo dispuesto en el artículo 45.2.d) del mismo texto legal, a cuyo fin sostiene aquél que el poder otorgado por el representante de la entidad actora no es suficiente para considerar cumplido el requisito exigido en este último precepto, no habiendo la misma acreditado en modo alguno la formación de voluntad precisa para ejercitar la correspondiente acción. En efecto, de cara a rechazar este motivo de inadmisión se juzga suficiente poner de manifiesto que al escrito de interposición se acompañó no solo el poder para pleitos sino, también, un documento firmado por la Secretaria de Organización de la Federación actora en la que ésta certifica que el Comité Federal de la misma acordó el 7 de marzo de 2009 interponer recurso contencioso administrativo contra la Orden de que aquí se trata, lo que se estima bastante a efectos de tener por cumplida la exigencia contenida en el artículo 45.1.d) LJCA, máxime si se repara en que según reiterada Jurisprudencia las causas de inadmisibilidad han de ser objeto de una interpretación restrictiva.

TERCERO.- Despejados así los obstáculos formales opuestos y centrados ya en la cuestión de fondo, alega la demandante que los Valores Límite de Emisión (VLEs) establecidos en el Anexo II, Condicionado Ambiental, de la Orden recurrida son muy superiores a los límites legales que se contienen en el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprobó el Plan Nacional de Reducción de Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión existentes, al que dio publicidad la Orden PRE/77/2008, de 17 de enero, así como también a los valores asociados a las mejores técnicas disponibles que se recogen en el llamado documento BREF de la Comisión Europea. En relación con este motivo hay que empezar señalando que en la materia que aquí interesa el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron además de la Directiva 2001/81/CE, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos, la Directiva 2001/80/CE, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (Directiva GIC), que vino a derogar la Directiva 88/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1988, integrando en un único texto esta Directiva y los nuevos requisitos sobre grandes instalaciones de combustión. Dicho esto, hay que añadir que la Directiva GIC distingue claramente entre, de un lado, *las nuevas grandes instalaciones de combustión* que se autorizan desde su aplicación, para las que establece valores límite de emisión de SO₂, NO_x y partículas (más estrictos que los que había fijado hasta entonces la Directiva 88/609/CEE), y de otro, *las instalaciones existentes* -entre las que sin discusión se encuentra la que en este proceso interesa-. En concreto y respecto de estas instalaciones existentes, debe recordarse, uno, que la Directiva 88/609/CEE las consideraba de forma global estableciendo



para cada Estado miembro unos tipos de emisión que no debían sobrepasarse por la suma total de emisiones de las grandes instalaciones, y dos, que a partir del 1 de enero de 2008 y en virtud de la Directiva GIC a cada Estado miembro, a criterio del mismo, se le permiten dos opciones, o bien cumplir, cada una de las instalaciones individualmente, con los valores límite de emisión para SO₂, NO_x y partículas que figuran en el apartado A de sus anexos III a VII, o bien establecer un plan nacional de reducción de emisiones para aquéllas, *con libertad de actuación para cada instalación individual*, que consiga la misma reducción de emisiones que se obtendrían mediante la opción anterior. Así las cosas, hay que dejar claramente sentado que de entre esas dos opciones o métodos España se ha inclinado por la elaboración de un Plan Nacional de Reducción de Emisiones, decisión que ya recogía expresamente el Real Decreto 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión y que se ha plasmado en el PNRE-GIC aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2007 que la actora dice que se ha incumplido, Plan Nacional cuyo objetivo es básicamente el de establecer qué instalaciones se incluyen y cuáles se excluyen dentro de los compromisos globales de reducción de emisiones (burbuja nacional) y el de calcular las *emisiones anuales totales correspondientes a las instalaciones incluidas en la burbuja nacional* (también contempla actuaciones para lograr su control y seguimiento).

CUARTO.- Una vez hechas las aclaraciones anteriores, es momento de señalar que los VLES fijados en la Orden aquí cuestionada no pueden ser ilegales por superar los establecidos en el PNRE-GIC y ello por los siguientes motivos: a) porque este Plan Nacional, en el que se ha materializado la opción elegida por el Estado español (que no ha sido la de establecer valores para cada instalación individual), no tiene como finalidad fijar valores límite de emisión puntuales para las instalaciones existentes sino solo el de determinar el global de las emisiones nacionales de éstas, o sea, cuáles con las *emisiones anuales totales* que constituyen su objetivo -de hecho en el punto 3 se indica que no se incluyen en las burbujas aquellas instalaciones existentes que opten por aplicar los VLES a partir del 1 de enero de 2008, según el artículo 4.3.a) de la Directiva GIC -. No puede así aducirse, en el sentido postulado por la demandante, la Tabla 3 del Anexo I del PNRE-GIC y ello por la sencilla razón de que los valores allí recogidos solo son aplicables para *el cálculo de la contribución individual de cada instalación* al objetivo de emisiones del PNRE-GIC, de suerte que una vez calculadas las contribuciones individuales es cuando se determinan las emisiones totales objetivo nacional; b) en las condiciones que se han expuesto, el sentido de la previsión del punto 6.2 del PNRE-GIC (las autorizaciones ambientales integradas deben contener unos VLES que *sean coherentes* con lo establecido en el Plan Nacional) no puede ser otro que el de entenderse que solo serían ilegales unos valores que no permitieran el cumplimiento de los objetivos del plan, circunstancia que no ha intentado acreditarse, sin que en modo alguno pueda sostenerse con éxito que tal expresión da lugar o supone que el Plan establece por sí unos valores máximos para cada instalación individual, entre otros motivos porque en ese caso carecería de toda razón de ser que el Plan permita que haya instalaciones que opten por no incluirse en la burbuja y por consiguiente por aplicar, ellas sí, unos concretos Valores Límite de Emisión, los de las Directivas comunitarias; c) en línea semejante, hay que resaltar que el artículo 5.5 del Real Decreto 430/2004 es contundente cuando dice que las instalaciones existentes *no estarán sujetas a límites individuales de emisión* para los contaminantes en él regulados (la mención posterior "a que contradigan lo que se establezca en el Plan Nacional" vuelve a incidir sobre "las emisiones anuales totales correspondientes a las instalaciones incluidas en la burbuja"), del mismo modo que lo es su Disposición transitoria primera cuando deja claro que las instalaciones de combustión existentes *continuarán cumpliendo con los niveles* de emisión específicos de SO₂ y de partículas que *tienen actualmente vigentes*, en aplicación del Decreto 833/1975, de 6 de febrero; y d) no merece desde luego mejor acogida la mención que se hace a los valores del documento BREF, pues como ya tiene declarado esta Sala, por ejemplo en su sentencia de 12 de julio de 2012, los mismos son solo un intercambio de información técnica, no definen obligaciones legales ni contienen valores límite de emisión o consideraciones locales. No sobra añadir, por fin, que si no es suficiente la cita que hace la actora del apartado d) del artículo 7.1 de la Ley 16/2002, que es materia de interpretación jurídica, mucho menos los son las que hace de los apartados a), b) y e), que incluyen previsiones -mejores técnicas disponibles, condiciones locales del medio ambiente o incidencia en la salud humana- que sin duda hubieran necesitado de algún tipo de acreditación que ni siquiera se ha intentado.

QUINTO.- La misma suerte desestimatoria ha de correr el segundo motivo del recurso, el referido a los sistemas para el control de las emisiones. En efecto, en relación con él hay que empezar reseñando que entre el contenido mínimo de toda autorización ambiental integrada se encuentra, artículo 22.1.e) de la Ley 16/2002, el de "los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones y residuos", sistemas que en el caso existen -así se reconoce y así resulta del apartado controles internos y externos de inmisión del Anexo II-, sin que por la actora, que se limita a constatar que en su momento se previó instalar un mínimo de doce (autorización sustantiva otorgada por el Gobierno Central) aunque finalmente solo se pusieron en marcha ocho, se haya articulado ninguna prueba tendente a acreditar que el concretamente establecido sea inidóneo a los fines que se persiguen. En cualquier caso, se juzga oportuno añadir que tienen razón



las partes demandadas cuando dicen que hay una cierta contradicción entre el primer motivo del recurso, para el que se obvia la autorización con que contaba la instalación de autos y sí se reconocen amplias facultades a la Administración Autonómica, y el segundo, en el que se niegan esas mismas atribuciones y se afirma una vigencia que antes interesadamente se desconoce, que de todas formas no pueden ignorarse las competencias medioambientales que, máxime cuando se trata del otorgamiento de una autorización ambiental para el que son competentes, tienen reconocidas las Comunidades Autónomas, a las que se atribuye incluso la potestad de dictar normas adicionales de protección, y tres, que según se admite en la demanda y se señala por la mercantil codemandada la sustitución de las estaciones manuales por estaciones automáticas se produjo en el año 2000, sin que en último término se haya probado la vulneración que se alega, sin especial fundamentación, de distintos preceptos legales y reglamentarios y en particular que la red de estaciones diseñada, o el sistema de modalización de las emisiones a que alude la Letrada de la Comunidad Autónoma, incumpla la normativa aplicable y en especial no sea adecuada para lograr un adecuado control de la calidad del aire.

SEXTO.- En conclusión, y con arreglo a las consideraciones efectuadas, que han servido para rechazar los dos motivos en que se basaba, debe desestimarse el presente recurso, decisión que no lleva consigo una especial imposición de las costas causadas al no apreciarse motivos para resolver de otro modo conforme a lo establecido en el artículo 139.1 LJCA, en la redacción que aquí es aplicable.

SÉPTIMO.- Al exceder la cuantía del presente recurso de la cantidad prevista en el artículo 86.2.b) LJCA, contra esta sentencia cabe interponer el recurso de casación previsto en ese precepto.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLAMOS

Que rechazando las causas de inadmisibilidad alegadas por las partes demandadas, debemos desestimar y desestimamos el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora Sra. Fernández Marcos, en nombre y representación de la Federación Ecologistas en Acción Castilla y León, y registrado con el número 1035/09. No se hace una especial imposición a ninguna de las partes de las costas causadas.

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, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- 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 Castilla y León en Valladolid, de lo que yo, la Secretaria de Sala, doy fe.

DILIGENCIA : Seguidamente se procede a cumplimentar la notificación de la anterior resolución. Doy fe.