



Roj: **STSJ CL 1543/2014 - ECLI:ES:TSJCL:2014:1543**

Id Cendoj: **47186330022014100204**

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

Sede: **Valladolid**

Sección: **2**

Fecha: **10/04/2014**

Nº de Recurso: **1983/2010**

Nº de Resolución: **755/2014**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **RAMON SASTRE LEGIDO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 1543/2014,**  
**STS 1974/2016**

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

**VALLADOLID**

**SENTENCIA: 00755/2014**

**Sección Segunda**

N11600

N.I.G: 47186 33 3 2010 0103118

**PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001983 /2010**

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De FEDERACION DE ECOLOGISTAS EN ACCION DE CASTILLA Y LEON

LETRADO D.<sup>a</sup> MARIA JOSE GIL IBAÑEZ

PROCURADORA D.<sup>a</sup> ANA ISABEL FERNANDEZ MARCOS

Contra CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE -JUNTA DE CASTILLA Y LEON-, CEMENTOS PORTLAND VALDERRIVAS S.A.

Abogados: LETRADO COMUNIDAD(SERVICIO PROVINCIAL), SANTIAGO SEVILLA HARGUINDEY

PROCURADORA D.<sup>a</sup>, MARIA DEL CARMEN SANZ FERNANDEZ

**SENTENCIA N.º 755**

ILMOS. SRES.

PRESIDENTA DE LA SALA:

DOÑA ANA MARÍA MARTÍNEZ OLALLA

MAGISTRADOS:

DON JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ

DON RAMÓN SASTRE LEGIDO

DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ

En Valladolid, a diez de abril de dos mil catorce.



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 Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 21 de septiembre de 2010, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 13 de octubre de 2010, por la que se autoriza, en los términos que en la misma se indican, la modificación sustancial solicitada por la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A., para la coincineración de residuos no peligrosos en las instalaciones ubicadas en el término municipal de Venta de Baños (Palencia).

Son partes en dicho recurso: como *recurrente* LA FEDERACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN CASTILLA Y LEÓN, representada por la Procuradora D.<sup>a</sup> Ana Isabel Fernández Marcos, bajo la dirección de la Letrada D.<sup>a</sup> María José Gil Ibañez.

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

Como *codemandada* CEMENTOS PORTLAND VALDERRIVAS, S.A., representada por la Procuradora D.<sup>a</sup> Carmen Sanz Fernández, bajo la dirección del Letrado D. Santiago Sevilla Harguindey.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. RAMÓN SASTRE LEGIDO.

## ANTECEDENTES DE HECHO

*PRIMERO*. - Interpuesto y admitido a trámite el presente recurso, y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se declare la nulidad de pleno derecho de la Orden de 21 de septiembre de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente por la que se concede modificación sustancial formulada por la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A., para la coincineración de residuos no peligrosos en las instalaciones ubicadas en el término municipal de Venta de Baños (Palencia), hecha pública por la Resolución de 27 de septiembre de 2010 de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, publicada en el BOCyL de 13 de octubre de 2010, o bien, subsidiariamente, su anulabilidad, con todos los efectos inherentes que de ello se derivan, dejando sin efecto su contenido, todo ello con expresa imposición de costas a la Administración demandada.

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

*TERCERO*. - En el escrito de contestación de la mercantil codemandada, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso, con expresa condena en costas a la parte recurrente.

*CUARTO*. - No habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se concedió a las partes el trámite de conclusiones que se evacuó con los correspondientes escritos presentados por todas las partes. Declarados conclusos los autos, se señaló para votación y fallo el día 8 de abril de 2014.

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

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

*PRIMERO*. - Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo por la representación procesal de la Federación Ecologistas en Acción Castilla y León la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 21 de septiembre de 2010, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) de 13 de octubre de 2010, por la que se autoriza, en los términos que en la misma se indican, la modificación sustancial interesada por la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A., para la coincineración de residuos no peligrosos en las instalaciones ubicadas en el término municipal de Venta de Baños (Palencia), y se pretende por la parte actora que se anule dicha Orden.

Frente a ello, tanto la representación de la Administración demandada como la de la entidad mercantil codemandada han solicitado la desestimación del presente recurso.

*SEGUNDO*. - Antes de analizar las pretensiones formuladas por las partes, hemos de desestimar la solicitud de pérdida de objeto del presente recurso que ha formulado la representación de la Administración demandada y a lo que se han opuesto tanto la parte actora como la representación de la mercantil codemandada.

En efecto, el hecho de que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León haya otorgado una nueva autorización a Cementos Portland Valderrivas, S.A., para la coincineración de residuos

no peligrosos (más de 100 toneladas/día) en las instalaciones ubicadas en el término municipal de Venta de Baños (Palencia), en virtud de la Orden FYM/948/2012, de 22 de octubre (BOCyL de 16 de noviembre de 2012), relativa a la **modificación sustancial nº 2** solicitada por esa empresa, **no comporta la pérdida de objeto del presente proceso**, pues esa Orden no deja sin efecto, sin más, la Orden aquí impugnada ya que esto está previsto en su punto segundo para el momento en que "a la empresa se le notifique la aceptación de la comunicación de inicio de actividad", lo que aquí no consta que se haya producido. Además, tampoco puede compartirse la alegación de la Administración de que con dicha Orden de 22 de octubre de 2012 se hayan satisfecho las pretensiones de la parte actora, pues ésta solicita la anulación de la Orden impugnada de 21 de septiembre de 2010 y esa anulación no se contempla en la mencionada de 22 de octubre de 2012.

*TERCERO* .- Dicho lo anterior, para la resolución del presente recurso se considera oportuno destacar lo siguiente que resulta de la documentación obrante:

a) Por Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 17 de julio de 2007 se concede autorización ambiental a la empresa aquí codemandada para la Instalación de Fabricación de clínker y cemento y cantera de caliza en los términos municipales de Venta de Baños, Hontoria de Cerrato, Tariego de Cerrato y Cevico de la Torre (Palencia). Y por Orden de la misma Consejería de 5 de marzo de 2009 se concede a dicha mercantil autorización de inicio de actividad para la citada Instalación.

b) La instalación fabril Cementos Hontoria, ubicada en el municipio de Venta de Baños, está en suelo clasificado como "urbano" en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), dentro de la Ordenanza 6, grado 3º de las Normas de ese Plan, en la que se contempla como "Instalación existente", entre otras, la mencionada de "Cementos Hontoria", según consta en el informe del Ayuntamiento de Venta de Baños obrante a los folios 144 y ss. del expediente, en el que también se mencionan las licencias de actividad y apertura otorgadas para dicha instalación.

c) Con anterioridad a la Orden aquí impugnada de 21 de septiembre de 2010 los residuos autorizados como combustibles alternativos en la fábrica Hontoria eran los siguientes (folios 45 y ss.):

-Harinas cárnicas: 7.739 Tm/año.

-Marro de café: 10.000 Tm/año (teórica máxima), en virtud de autorización ambiental de 3 de abril de 2009 (modificación no sustancial).

-Residuos ricos en biomasa (origen agrícola y forestal, madera, corcho...): 60.000 Tm/año, en virtud de autorización ambiental de 30 de octubre de 2009 (modificación no sustancial).

d) En la solicitud de modificación de la autorización ambiental para la autorización de valorización de residuos no peligrosos en la fábrica Hontoria (folios 2 y ss.) se contemplan como cantidades máximas a coincinerar y para los residuos que se mencionan las siguientes:

-Lodos de depuradora: 7.500 T/año

-Fracción resto de vertedero de RSU: 20.000 T/año.

-Neumáticos fuera de uso (NFU): 7.500 T/año.

-Residuos de la fragmentación de vehículos fuera de uso: 1.500 T/año.

e) En la Orden impugnada se autoriza a la mercantil aquí codemandada la modificación sustancial para la coincineración de residuos no peligrosos como combustibles alternativos en las instalaciones ubicadas en el término municipal de Venta de Baños en las cantidades antes mencionadas, esto es:

-Lodos de depuradora: 7.500 T/año

-Fracción resto de vertedero de RSU: 20.000 T/año.

-Neumáticos fuera de uso (NFU): 7.500 T/año.

-Residuos de la fragmentación de vehículos fuera de uso: 1.500 T/año, **pero manteniendo los otros combustibles alternativos que ya tenía autorizados, si bien en los términos que se mencionan en dicha Orden de 21 de septiembre de 2010, esto es, según resulta del punto 1.a) del Anexo III:**

-Marro de café: 3.000-7.000 T/año.

-Biomasa vegetal: 9.000-13.000 T/año.

-Harinas cárnicas: 21.000 T/año.

*CUARTO* .- La alegación de la parte actora de que la Orden impugnada vulnera el art. 5 de la Ley de Residuos 10/1998, de 21 de abril, entonces vigente, por no estar prevista la instalación de que se trata en



el correspondiente plan autonómico no puede llevar a su anulación, pues la determinación de los "lugares" e instalaciones apropiados a la que se refiere el núm. 4 de ese precepto lo es para las de "eliminación de los residuos", y en este caso la autorización que se contiene en la Orden recurrida es para la "valorización de residuos no peligrosos", como en ella se especifica. Por ello, no son aquí aplicables las resoluciones judiciales que al respecto se mencionan por la parte actora.

Además, la instalación de Cementos Hontoria, en el término municipal de Venta de Baños, a la que se refiere la Orden impugnada está prevista en el PGOU de ese municipio, como antes se ha puesto de manifiesto.

*QUINTO* .- Entre los motivos de impugnación se alega por la parte actora que la Orden recurrida vulnera el artículo 3.1 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos (TRLEIA), en relación con los Epígrafes a) y b) del grupo 8, dentro del Anexo I, por no haberse sometido el proyecto al que se refiere esa Orden al trámite de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Esta alegación ha de ser estimada por las razones que se exponen a continuación.

Dispone el citado art. 3.1 TRLEIA, que estaba vigente cuando se dictó la Orden impugnada, que los **proyectos, públicos y privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en el anexo I deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta ley**. En ese Anexo I se mencionan como proyectos contemplados en el citado art. 3.1, entre otros y por lo que aquí interesa, dentro del grupo 8 en sus apartados a) y b) los siguientes:

"a. Instalaciones de incineración de **residuos peligrosos** definidos en el art. 3.c de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, así como las de eliminación de dichos residuos mediante depósito en vertedero, depósito de seguridad o tratamiento químico (como se define en el epígrafe D9 del anexo HA de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos).

b. Instalaciones de incineración de **residuos no peligrosos** o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento químico (como se define el epígrafe D9 del anexo HA de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975), **con una capacidad superior a 100 toneladas diarias**.

Pues bien, aunque la parte actora cita como infringidos esos dos apartados del grupo 8, hemos de precisar que no se vulnera el apartado a) porque la Orden impugnada no se refiere a "residuos peligrosos", **sino a la coincineración de "residuos no peligrosos"** en las instalaciones de la mercantil codemandada ubicadas en Venta de Baños como se señala en esa Orden y la parte actora no ha acreditado que esto no sea así pues no se ha practicado prueba en el proceso, lo que tampoco fue solicitado por esa parte.

Se vulnera, sin embargo, el citado apartado b) del grupo 8 del Anexo I al que se remite el art. 3.1 TRLEIA por la Orden impugnada por no haberse sometido el proyecto al que se refiere a EIA como exige "-deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental"- ese precepto.

En efecto, ha de indicarse que con esa Orden, en las instalaciones de la mercantil codemandada ubicadas en el término municipal de Venta de Baños, puede llevarse a cabo la coincineración de residuos no peligrosos en las cantidades antes mencionadas que se contemplan en el apartado 1.a) de su Anexo III, a las que antes se ha hecho referencia pero que no está de más reiterar, esto es:

-Lodos de depuradora: 7.500 T/año

-Fracción resto de vertedero de RSU: 20.000 T/año.

-Neumáticos fuera de uso (NFU): 7.500 T/año.

-Residuos de la fragmentación de vehículos fuera de uso: 1.500 T/año.

-Marro de café: 3.000-7.000 T/año.

-Biomasa vegetal: 9.000-13.000 T/año.

-Harinas cárnicas: 21.000 T/año.

**Esto supone, como ha señalado la parte actora, entre 70.400 T/año y 78.400 T/año, lo que comporta cantidades que oscilan entre 192,88 T/día y 214,90 T/día. Por ello, al superar la instalación la capacidad de "100 toneladas diarias" prevista en ese apartado b) del grupo 8 del Anexo I al que se remite el art. 3.1 TRLEIA, debió someterse el proyecto de que se trata a EIA.**

Al permitirse con la Orden impugnada la utilización de residuos no peligrosos como combustibles alternativos en una cantidad de **36.000 T/año** (7.500 T/año de lodos de depuradora + 20.000 T/año de fracción resto de vertedero de RSU + 7.500 T/año de neumáticos fuera de uso + 1.500 T/año de residuos de la fragmentación de



vehículos fuera de uso) **y mantenerse también como combustibles alternativos entre 33.900 T/año y 41.900 T/año** (3.000-7.000 T/año de marro de café + 9.000-13.000 T/año de biomasa vegetal + 21.000 T/año de harinas cárnicas, que ya estaban autorizados), debió someterse el proyecto al que se refiere dicha Orden a EIA, en aplicación del citado apartado b) del grupo 8 del Anexo I del TRLEIA, pues con ello las instalaciones de que se trata de la mercantil codemandada en Venta de Baños tenían una capacidad que oscila entre 192,88 T/día y 214,90 T/día, superándose la capacidad de "100 toneladas diarias" a la que se refiere ese apartado, como se ha dicho.

**SEXTO** .- No impide la anterior conclusión la alegación de la Administración demandada de que la mercantil codemandada se comprometió con su solicitud a no superar en la utilización de combustibles alternativos la cantidad de 100 toneladas/día, pues la exigencia de la EIA es para instalaciones cuya "capacidad" sea superior a 100 toneladas diarias, como expresamente se indica en el citado apartado b) del grupo 8 del Anexo I del TRLEIA, que es lo que aquí sucede. Por ello, es indiferente el compromiso de la mercantil solicitante de utilizar los combustibles alternativos permitidos por la Orden impugnada sin superar las 100 toneladas diarias para evitar la EIA, y también lo es que esa limitación de "utilización" se contemple en la propia Orden impugnada, pues es la "**capacidad de las instalaciones**" la que determina la obligación legal de ese sometimiento a EIA.

Tampoco impide la conclusión expuesta en el fundamento anterior la alegación de la codemandada de no estar obligada a la EIA por referirse la Orden impugnada a una modificación de un proyecto ya autorizado al no cumplirse los requisitos que, para los cambios o ampliación de proyectos ya autorizados, se establecen en el epígrafe 9.k) del Anexo II del TRLEIA.

En efecto, el hecho de que no se exija la EIA en virtud de ese epígrafe 9.k) del Anexo II, como se indicó en el informe de la Comisión Territorial de Prevención Ambiental de Palencia la Junta de Castilla y León de 22 de diciembre de 2009, que consta a los folios 45 y ss. del expediente, no supone que no sea exigible en virtud del mencionado apartado b) del grupo 8 del Anexo I, como antes se ha dicho. Aún más, **en ese informe se señala que el proyecto en sí podría estar incluido en el Anexo I del citado Real Decreto Legislativo 1/2008, ya que el Grupo 8 b) incluye las instalaciones de incineración de residuos no peligrosos con una capacidad superior a 100 toneladas diarias**. Y si bien es cierto que luego se concluye en ese informe que si se limita "la utilización" de residuos como combustibles alternativos a un máximo de 100 toneladas/día no estaría incluido en dicho epígrafe, también lo es que esto último no puede aceptarse, pues es la capacidad de las instalaciones la que determina la necesidad de la EIA, y en este caso la capacidad de las instalaciones de que se trata supera ese límite como antes se ha puesto de manifiesto.

No puede tampoco aceptarse para excluir la exigencia de la EIA que se contempla en el citado apartado b) del grupo 8 del Anexo I del TRLEIA la alegación de la codemandada de no ser aplicable por referirse a instalaciones de incineración de residuos no peligrosos cuando lo autorizado es de co-incineración de residuos no peligrosos, toda vez que: a) A los efectos de la EIA no se excluye esa co-incineración de residuos no peligrosos, máxime cuando esos residuos se utilizan como combustible alternativo; y b) en el citado informe de la Comisión Territorial de Prevención Ambiental de Palencia de 22 de diciembre de 2009 no se excluye al proyecto de que se trata de la EIA por la "co-incineración" de residuos no peligrosos sino por el compromiso de la mercantil solicitante de no superar el límite de 100 toneladas/día esos residuos como combustibles alternativos.

No está de más señalar que el hecho de que con la Orden impugnada se autoricen 36.500 T/año de nuevos residuos no peligrosos como combustibles alternativos no supone que no sea exigible la EIA al proyecto al que se refiere esa Orden, pues a esa cantidad han de añadirse los ya autorizados, como se ha reiterado, toda vez que ha de tenerse en cuenta que el fraccionamiento de proyectos de igual naturaleza y realizados en el mismo espacio físico no impide la aplicación de los umbrales establecidos en el TRLEIA para someter el proyecto a EIA, como se contempla en ese texto normativo.

Por todo ello, ha de estimarse el presente recurso y anularse la Orden impugnada al no haberse sometido a EIA el proyecto al que se refiere esa Orden, vulnerándose así el artículo 3.1 TRLEIA en relación con el apartado b) del grupo 8 del Anexo I.

**SÉPTIMO** .- Al estimarse el recurso por el motivo antes expuesto es innecesario el examen de los demás alegados en la demanda, sin que se aprecie, por otra parte, ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción 29/1998, en la redacción aplicable, para una especial condena en costas.

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

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

**FALLAMOS:**

Que, **estimando** el presente recurso contencioso-administrativo número 1983/2010, interpuesto por la representación de la Federación Ecologistas en Acción Castilla y León, debemos: 1) Anular y anulamos la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 21 de septiembre de 2010, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 13 de octubre de 2010, por la que se autoriza, en los términos que en la misma se indican, la modificación sustancial interesada por la empresa Cementos Portland Valderrivas, S.A., para la co-incineración de residuos no peligrosos en las instalaciones ubicadas en el término municipal de Venta de Baños (Palencia). 2) No hacer una especial condena en costas.

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

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

**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 lo que doy fe.