

Tribunal Supremo

(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia de 31 marzo 2016

[RJ2016\2077](#)



MEDIO AMBIENTE: Modificación relativa a cambio de categoría de fábrica de transformación de subproductos animales: previsión de la utilización material y producción de sustancias nuevas no previstas en el proyecto inicial que son más peligrosas para la salud pública, la salud animal y el medio ambiente: carácter sustancial: falta de obtención de autorización ambiental integrada de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido: nulidad procedente.

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso de Casación 3104/2014

Ponente: Excmo Sr. Mariano de Oro-Pulido Lopez

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, dictó sentencia de fecha 17-06-2014 por lo que estimó el recurso interpuesto frente a autorización de modificación no sustancial relativa a cambio de categoría de fábrica de transformación de subproductos animales y modificación de concesión de autorización ambiental a la referida factoría.

El TS **declara haber lugar** al recurso de casación, casa y revoca la sentencia recurrida en cuanto a la capacidad de tratamiento de la mercantil autorizada confirmando la sentencia en todo lo demás.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a treinta y uno de Marzo de dos mil dieciséis.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por la Sra. Letrada de los Servicios Jurídicos de la **Comunidad Autónoma de Castilla y León** en representación y defensa de dicha Administración, registrado bajo el número **3104/2014**, contra la [sentencia dictada el 17 de junio de 2014 \(PROV 2014, 199386\)](#), por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León -Sede Valladolid- en el recurso contencioso-administrativo nº 932/2011, sobre medio ambiente.

Ha sido parte recurrida la **Asociación Nacional de Industrial Transformadoras de Grasas y Subproductos de Animales (ANAGRASA)**, representada por el Procurador D. Luis Pidal Allendesalazar.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

En el recurso contencioso-administrativo nº 932/2011 seguido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León -sede en Valladolid-, se dictó [sentencia Nº 1285/2014, con fecha 17 de junio de 2014 \(PROV 2014, 199386\)](#), cuyo fallo es

del siguiente tenor literal:

" Que, estimando el presente recurso interpuesto por la ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIAS TRANSFORMADORAS DE GRASAS Y SUBPRODUCTOS ANIMALES (**ANAGRASA**), debemos declarar y declaramos nula la Orden de 22 de octubre de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, por la que se autoriza la modificación no sustancial relativa al cambio de categoría 2 a la categoría 1 de la fábrica de transformación de subproductos animales de Castellana de Subproductos Cárnicos, S.L., ubicada en el término municipal de Miranda de Azán (Salamanca), y se modifica la Orden de 14 de septiembre de 2006 de la misma Consejería, por la que se concede autorización ambiental a la referida factoría, Orden que se hace pública mediante la Resolución de 3 de noviembre de 2010 de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, publicada en el BOCyL de 17 de noviembre de 2010, sin costas "

SEGUNDO

Contra dicha sentencia preparó recurso de casación la Sra. Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en representación y defensa de dicha Administración, que se tuvo por preparado en virtud de diligencia de ordenación del Tribunal de instancia de fecha 1 de septiembre de 2014, al tiempo que fué acordado el emplazamiento de las partes por plazo de treinta días, para su comparecencia e interposición del recurso ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, presentando escrito de interposición la referida Letrada el día 2 de diciembre de 2014, en el que solicitó:

".. .tener por presentado este escrito con sus copias, se sirva admitirlo, y tener pro formulado, en tiempo y forma, el ESCRITO DE INTERPOSICIÓN del recurso de casación y dar al mismo el trámite legal hasta, en su día, dictar sentencia que, con íntegra estimación del presente recurso de casación, anule la [sentencia número 1285/2014, de 17 de junio \(PROV 2014, 199386\)](#) , de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León , dictada en el Procedimiento Ordinario 932/2011, y resolviendo el debate planteado declare conforme a derecho la Orden de 22 de octubre de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, publicada por Resolución de 3 de noviembre de 2010 de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, en el Boletín Oficial de Castilla y León de 17 de noviembre de 2010, por la que se autoriza la modificación no sustancial relativa al cambio de categoría 2 a categoría 1 de la fábrica de transformación se subproductos animales de Castellana de Subproductos Cárnicos S.L., ubicada en el término municipal de Miranda de Azán (Salamanca) y se modifica la Orden de 14 de septiembre de la misma Consejería, por la que se concede autorización ambiental a la referida factoría "

TERCERO

Admitido el recurso mediante providencia de 25 de febrero de 2015, la casación se sustanció por sus trámites legales.

Mediante diligencia de ordenación de fecha 3 de marzo de 2015, se acordó hacer entrega de copia del escrito de interposición del recurso al Procurador D. Luis Pidal Allendesalazar, en nombre y representación de la parte recurrida Asociación Nacional de Industrias Transformadoras de Grasas y Subproductos Animales (**ANAGRASA**), a fin de que formalizase el escrito de oposición, trámite que fué evacuado por el referido Procurador mediante escrito presentado el 17 de abril de 2015, al que se adjuntaban varios documentos, solicitando:

"... tener por evacuado en tiempo y forma el trámite de oposición al recurso de casación y, previa la tramitación que corresponda, dicte sentencia por la que desestime el Recurso de Casación interpuesto contra la [Sentencia número 1285/2014, de 17 de junio \(PROV 2014, 199386\)](#) , de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León , dictada en el procedimiento Ordinario 932/2011, por la que se estima el Recurso contencioso-administrativo seguido a instancia de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIAS TRANSFORMADORAS DE GRASAS Y SUBPRODUCTOS ANIMALES (**ANAGRASA**), por la que se declara nula la Orden de 22 de octubre de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, mediante la cual se autoriza la modificación no sustancial relativa al cambio de categoría 2 a la categoría 1 de la fábrica de transformación de subproductos animales de

CASTELLANA DE SUBPRODUCTOS CÁRNICOS, S.L. "

CUARTO

Dictada diligencia de ordenación el 21 de abril de 2015, se acordó dar traslado del documento aportado junto con el escrito de oposición presentado por la parte recurrida a la otra parte personada por término de cinco días, a fin que alegase lo que a su derecho conviniese sobre la incorporación de los mismos, siendo evacuado dicho trámite por la parte recurrente y, en virtud de providencia de 22 de mayo del mismo año, fue admitido el documento aportado, de conformidad con lo establecido en el [artículo 270](#) de la [Ley de Enjuiciamiento Civil \(RCL 2000, 34, 962 y RCL 2001, 1892\)](#) .

QUINTO

Por providencia de 11 de febrero de 2016, se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 16 de marzo del mismo año, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

Se impugna en el presente recurso de casación 3104/2014 la [sentencia que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, dictó en fecha 17 de junio de 2014 \(PROV 2014, 199386\)](#) , en su recurso nº 932/2011 , por medio de la cual se estimó el formulado por la **Asociación Nacional de industrial Transformadoras de Grasas y Subproductos de Animales - ANAGRASA-** , contra (1) la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 22 de octubre de 2010, por la que se autoriza la modificación no sustancial relativa al cambio de categoría 2 a la categoría 1 de la Fabrica de Transformación de Subproductos de Animales de CASTELLANA DE SUBPRODUCTOS DE PRODUCTOS CÁRNICOS S.L., ubicada en el término municipal de Miranda de Azán -Salamanca-, y se modifica (2) la orden de 14 de septiembre de 2006 de la misma Consejería, por la que se concede autorización ambiental a la misma factoría; Orden que se hace publica mediante la Resolución de 3 de noviembre de 2010 de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, publicada en el BOCyL de 17 de noviembre de 2010.

SEGUNDO

La referida sentencia, después de relatar las alegaciones de las partes intervinientes y de transcribir los preceptos que considera de aplicación del [Reglamento de la Comunidad Europea nº 1069/2009, de 21 de octubre \(LCEur 2009, 1698\)](#) , de la [Ley estatal 16/2002, de 1 de julio \(RCL 2002, 1664\)](#) de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y de la [Ley 11/2003, de 8 de abril \(LCyL 2003, 224\)](#) , de Prevención Ambiental de Castilla y León, señala en su fundamento cuarto:

"De acuerdo con la normativa expuesta, el recurso ha de ser estimado porque el argumento utilizado en la resolución impugnada como fundamento para sostener que la modificación no es sustancial -que no conlleva un incremento de la capacidad productiva ni mayor producción de residuos peligrosos y no peligrosos, ni incidencias sobre el medio ambiente y que se trata de un mero cambio de las materias primas utilizadas y de los productos obtenidos en la instalación- no es de recibo porque se utiliza material y se producen sustancias nuevas no previstas en el proyecto inicial que son más peligrosas para la salud pública, la salud animal y el medio ambiente y porque su capacidad de tratamiento superior a 100 toneladas/día (1.079.000 kg/año) está, en todo caso, sujeta a autorización ambiental integrada, con arreglo al Anejo I .apartado 9.2 de la Ley 16/2002, de forma que la elusión de este procedimiento complejo porque se utiliza la maquinaria y no se produce más que lo que se producía con otro material de menor riesgo constituye un fraude de ley, como señala la recurrente.

La tesis de la Administración conduce, de facto, a dejar sin efecto la distinción que por razón del riesgo para la salud pública y la salud animal se efectúa en el Reglamento comunitario al poner el

acento en que no se aumenta la capacidad productiva, cuando lo fundamental es la categoría en la que se comprende el material que se trata, pues la misma incide en el uso que se puede realizar del material y en su eliminación, lo que repercute claramente en la salud de las personas y en el medio ambiente, al incorporarse y aumentar el uso de materias más peligrosas -las de más alto nivel de riesgo- de las comprendidas dentro de los subproductos animales.

Por tanto, siendo sustancial la modificación efectuada y no habiéndose sujetado el otorgamiento de su autorización al procedimiento legalmente establecido, procede declarar nula de pleno derecho, con arreglo al art. 62.1.e) de la [ley 30/1992, de 26 de noviembre \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#), la Orden de 22 de octubre de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por la que se autoriza la modificación no sustancial relativa al cambio de categoría 2 a la categoría 1 de la fábrica de transformación de subproductos animales de Castellana de Subproductos Cárnicos, S.L., ubicada en el término municipal de Miranda de Azán (Salamanca), y se modifica la Orden de 14 de septiembre de 2006 de la misma Consejería, por la que se concede autorización ambiental a la referida factoría, Orden que se hace pública mediante la Resolución de 3 de noviembre de 2010 de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, publicada en el BOCyL de 17 de noviembre de 2010".

TERCERO

Contra esa sentencia ha interpuesto recurso de casación la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el que esgrime tres motivos de impugnación, todos ellos al amparo del artículo 88.1.d) de la [Ley Jurisdiccional \(RCL 1998, 1741\)](#), esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico estatal aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate, en las que se denuncia:

1º.- En el primero, infracción de los artículos 3, letras e) y f) y 10.2 de la [Ley 16/2002, de 1 de julio \(RCL 2002, 1664\)](#), de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, así como de los artículos 12 y 13 del [Reglamento \(CE\) 1774/2002 \(LCEur 2002, 2628\)](#), por entender que la sentencia recurrida pone el acento en el aspecto sanitario y no en el ambiental, cuando resulta obvio, a su juicio, que siendo el acto impugnado una modificación de una autorización ambiental debe ser la legislación ambiental la aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate.

2º.- en el segundo, infracción del artículo 217, apartados 1 y 2, por entender que un órgano judicial no puede imponer sus conocimientos sobre los de la Administración en una cuestión técnica, por carecer de los elementos de conocimiento necesarios, y

3º.- En el tercero, infracción del apartado 9.2 del Anejo I en relación con el artículo 10.2, ambos de la citada Ley 16/2002, por entender que a los efectos de clasificar una modificación como sustancial o no sustancial debe estarse a la modificación proyectada, y en el presente caso la capacidad de tratamiento de la mercantil autorizada no es superior a 100 toneladas/día.

CUARTO

En el primer motivo de casación se denuncia infracción de los artículos 3, letras e) y f) y 10.2 de la [Ley 16/2002, de 1 de julio \(RCL 2002, 1664\)](#) por entender que la sentencia recurrida pone el acento en el aspecto sanitario y no en el ambiental, siendo así que tratándose de la modificación de una autorización ambiental debe ser la legislación de esta naturaleza la aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate.

Interesa, ante todo, precisar que la primera de las razones tenidas en cuenta por la Sala de instancia para sostener que la modificación cuestionada es sustancial deriva de que " *se utiliza material y se producen sustancias nuevas no previstas en el proyecto inicial que son más peligrosas para la salud pública, la salud animal y el medio ambiente* " y este criterio se fundamenta en una norma autonómica, concretamente en el apartado 4 g) de la [Ley de Castilla y León, 11/2003 \(LCyL 2003, 224\)](#), de Prevención Ambiental, al que precisamente se refiere el anterior párrafo en dicha sentencia, en cuanto dispone que se considera "nueva actividad", los cambios o modificaciones sustanciales de las actividades, "entendiendo por tal cualquier modificación de la actividad autorizada que pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente". Entendiendo expresamente que se entiende por cambio sustancial " *la*

producción de sustancias o bienes nuevos no especificados en el proyecto original". Se trata, pues, de una norma adicional de protección en materia de medio ambiente decretada por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la [Constitución \(RCL 1978, 2836\)](#), y por tanto de examen reservado al conocimiento del Tribunal Superior de Justicia, en este caso, de Castilla y León.

En todo caso, en cuanto a la argumentación de que la legislación ambiental debe ser la única aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate, no está de más señalar que el artículo 3 de la ley estatal 16/2002, de 1 de julio al definir tanto la autorización ambiental integrada como las modificaciones sustancial y no sustancial se toman en consideración tanto la protección del medio ambiente como la seguridad y la salud de las personas.

QUINTO

En el motivo segundo se denuncia infracción del [artículo 217](#) de la [Ley de Enjuiciamiento Civil \(RCL 2000, 34, 962 y RCL 2001, 1892\)](#), por entender que es doctrina constante que un órgano judicial, sin perjuicio de la posibilidad de controlar las decisiones judiciales, no puede imponer sus conocimientos sobre los de la Administración en una cuestión técnica, pues carece de los elementos de conocimiento necesarios.

Se aduce, en definitiva, que nos encontramos ante un procedimiento en el que no ha existido prueba más allá del expediente administrativo y de la documentación técnica integrada en el mismo, y en el que, por tanto, no se ha existido una prueba pericial que haya dotado al Tribunal de los conocimientos técnicos específicos para determinar, al amparo y previo análisis de los aspectos determinantes en el artículo 10.2 de la [Ley 16/2002 \(RCL 2002, 1664\)](#), la existencia de una modificación sustancial.

Ciertamente la cuestión central del litigio era dirimir si la autorización contenida en la orden impugnada, para la modificación relativa al cambio de categoría 2 a la categoría 1 de una fabrica de transformación de subproductos animales, tenía o no la consideración de sustancial, dado que en caso de serlo, necesitaría autorización ambiental integrada, nueva figura de intervención administrativa que, como señala la Exposición de Motivos de la citada Ley sustituye y aglutina el conjunto disperso de carácter ambiental exigible hasta el momento.

Ciertamente en el caso de autos no se practicó por la recurrente prueba pericial tendente a acreditar que la modificación para la que se solicitó la autorización tenía la consideración de sustancial. Pero ello no quiere decir que la Sala no pueda proceder a calificar la modificación de la instalación a la vista de la mayor o menor incidencia de aquella sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente, dado que el artículo 10.2 de la citada [ley 16/2002, de 1 de julio \(RCL 2002, 1664\)](#), precisa los criterios a tener en cuenta para determinar si la modificación de que se trata tiene o no la consideración de sustancial, como son, entre otros, el tamaño y producción de la instalación, el volumen, peso y tipología de los residuos generados, la incorporación o aumento en el uso de sustancias peligrosas, etc, que han sido, en definitiva, las tenidas en cuenta por la Sala de instancia, a la vista de los documentos obrantes, en el expediente administrativo, así como de los aportados a lo largo de las actuaciones procesales, para llegar a la conclusión de que, con la modificación en cuestión, *"se utiliza material y se producen sustancias nuevas no previstas en el proyecto inicial que son más peligrosa para la salud pública, la salud animal y el medio ambiente"*. Innecesario es recordar que la valoración de los referidos documentos corresponde a la Sala de instancia, y entran dentro del ámbito de la libre apreciación de la prueba.

SEXTO

En el tercer motivo de casación, se denuncia infracción del apartado 9.2 del Anejo I de la citada [Ley 16/2002, de 1 de julio \(RCL 2002, 1664\)](#), en cuanto la Sala sentenciadora afirma que toda vez que la capacidad de tratamiento de la mercantil autorizada es superior a 100 toneladas/día (1.079.000 kg/año) la modificación está sujeta a autorización ambiental integrada.

El error de la Sala de instancia se comprueba con una mera operación aritmética, de la que se obtiene un resultado de 2#9 toneladas/día (1.079.000 Kg:1000= 1079 toneladas que divididas por los

365 días del año, da un resultado de 2#9 toneladas/día) muy inferior a las 10 toneladas/día a que se refiere la sentencia, establecidas en el artículo 9.2 del anejo I de la referida ley para la exigencia de autorización ambiental integrada; cuestión sobre la que la entidad recurrida no efectúa consideración alguna.

No obstante, la estimación del presente motivo no modifica el pronunciamiento de la sentencia impugnada, al haberse rechazado, como hemos visto, el motivo formulado en relación con la otra causa determinante de la estimación del recurso.

SÉPTIMO

La declaración de haber lugar a un motivo de casación determina, de conformidad con el artículo 139.2 de la [ley de esta Jurisdicción \(RCL 1998, 1741\)](#) , la no imposición de las costas procesales del presente recurso de casación.

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

FALLAMOS

Que con estimación del tercer motivo de casación y desestimando el resto debemos declarar y declaramos que ha lugar al recurso interpuesto por la **Comunidad Autónoma de Castilla y León** contra la [sentencia dictada con fecha 17 de junio de 2014 \(PROV 2014, 199386\)](#) , por la Sala de lo Contencioso Administrativo de Castilla y León, con sede en Valladolid en el recurso contencioso-administrativo nº 932/2011, la que anulamos en el particular a que se refiere el citado tercer motivo de casación y debemos confirma y confirmamos el resto de dicha resolución; sin hacer expresa condena al pago de las costas procesales.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.