



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

SENTENCIA: 00302/2011

JESÚS PRIETO CASADO
PROCURADOR DE LOS TRIBUNALES

28 NOV 2011

FECHA DE NOTIFICACIÓN

OTROS ASUNTOS CONTENCIOSO Num.: 21/2010

Ponente D. José Matías Alonso Millán

Secretario de Sala: Sr. Ruiz Huidobro

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE

CASTILLA Y LEÓN.- BURGOS

SECCION 1ª

SENTENCIA Nº. 302/2011

Ilmos. Sres.:

D. Eusebio Revilla Revilla

D. José Matías Alonso Millán

Dª. M. Begoña González García

En la ciudad de Burgos a nueve de julio de dos mil once.

Recurso contencioso-administrativo número 21/2010 interpuesto por la "Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León", representada por el procurador D. Jesús Miguel Prieto Casado y defendida por el letrado D. Luis Oviedo Mardones, contra la Orden de 24 de noviembre de 2009 de la Consejería de Medio Ambiente por la que se concede Autorización Ambiental a Distiller, S.A., para el proyecto de instalación de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos, en el término municipal de Ólvega (Soria), hecha pública por Resolución de 27 de octubre de 2009, de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio; incluyendo tal recurso también la impugnación de la Declaración de Impacto Ambiental de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos, en Ólvega (Soria), promovido por Distiller, S.A., hecha pública por Resolución de 9 de octubre de 2009, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria.

Es parte demandada la Junta de Castilla y León, representada y defendida por el Letrado de la Comunidad Autónoma, en virtud de representación y defensa que por ley ostenta; habiendo comparecido como codemandada la mercantil "Distiller, S.A.", representada por el procurador D. Eugenio Echevarrieta Herrera y defendida por el letrado D. José Soria Sabaté.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte demandante se interpuso recurso contencioso-administrativo ante esta Sala el día 4 de febrero de 2010. Admitido a trámite el recurso, se dio al mismo la publicidad legal, se reclamó el expediente administrativo; recibido, se confirió traslado al recurrente para que formalizara la demanda, lo que efectuó en legal forma por medio de escrito de fecha 20 de mayo de 2010, que en lo sustancial se da por reproducido y en el que terminaba suplicando se dicte sentencia por la que, estimando el presente recurso, se declare no ajustada a derecho la Orden recurrida, declarando su nulidad de pleno derecho por lo indicado en la demanda y con todo lo demás que en derecho proceda.

SEGUNDO.- Se confirió traslado de la demanda por termino legal a la administración demandada, quien contestó a la demanda por medio de escrito de fecha 20 de julio de 2010, solicitando se dicte sentencia por la que se acuerde

desestimar el recurso. Igualmente contestó la codemandada por medio de escrito de fecha 22 de septiembre de 2010, solicitando se dicte sentencia mediante la que se desestime la demanda y, en consecuencia, se ratifique el acto administrativo impugnado por ser conforme a Derecho.

TERCERO. - Recibido el recurso a prueba se practicó con el resultado que obra en autos, solicitándose por las partes la presentación de conclusiones escritas, se evacuó traslado para cumplimentar tal trámite, quedando el recurso concluso para sentencia, y no pudiéndose dictar ésta en el plazo de diez días previsto en el art. 67.1 de la Ley 29/98, al existir recursos pendientes de señalamiento para Votación y Fallo con preferencia, y puesto que el art. 64.3 de la misma Ley, establece que tal señalamiento se ajustará al orden expresado en el apartado 1 del artículo anterior y existiendo en la Sala recursos conclusos de fecha anterior, y por tanto con preferencia para efectuar su señalamiento al de este recurso, quedaron los autos pendientes de señalamiento de día para Votación y Fallo, para cuando por orden de declaración de conclusos correspondiese, habiéndose señalado el día 2 de junio de 2011 para votación y fallo, lo que se efectuó. Se han observado las prescripciones legales en la tramitación de este recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO- Es objeto de este recurso la Orden de 24 de noviembre de 2009 de la Consejería de Medio Ambiente por la que se concede Autorización Ambiental a Distiller, S.A., para el proyecto de instalación de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos, en el término municipal de Ólvega (Soria), hecha pública por Resolución de 27 de octubre de 2009, de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio; incluyendo tal recurso también la impugnación de la Declaración de Impacto Ambiental de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos, en Ólvega (Soria), promovido por Distiller, S.A., hecha pública por Resolución de 9 de octubre de 2009, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria.

SEGUNDO.- Frente a dicha Orden y a la DIA recurre la actora solicitando su anulabilidad, en base a las siguientes alegaciones:

1º).-La actividad objeto de la autorización ambiental impugnada consiste en la implantación de una planta de tratamiento de residuos peligrosos y no peligrosos incluida en el epígrafe 5.1 del Anexo I de la Ley 16/2002. Según consta en el apartado 3.b) del Anexo II de la autorización impugnada, se autorizan las siguientes

operaciones de gestión de residuos peligrosos y no peligrosos recogidas en la Orden MAM/304/2002, de 2 de febrero:

-R2: Recuperación o regeneración de disolventes.

-R13: Acumulación de residuos para someterlos a cualquiera de las operaciones enumeradas entre R1 y R12.

-D9: Tratamiento físico químico no especificado en otro apartado del presente Anejo...

-D13: Combinación o mezcla previa a cualquiera de las operaciones enumeradas entre D1 y D12.

-D14: Reenvasado previo a cualquiera de las operaciones enumeradas entre D1 y D13.

-D15: Almacenamiento previo a cualquiera de las operaciones enumeradas entre D1 y D14.

2º).-Según el Anexo I y el apartado 3.b) del Anexo II de la autorización ambiental, los principales procesos que se llevarían a cabo y la operación de gestión a que corresponden son los siguientes:

-Recuperación de disolventes mediante torres de rectificación/destilación.
R2.

-Tratamiento de aguas contaminadas mediante destilación a presión atmosférica y en vacío. D9.

-Planta de Tratamiento Físico-Químico, en la cual se integran operaciones de: oxidación, neutralización, precipitación, decantación, floculación, estabilización y solidificación. D9.

-Estación de tratamiento de aguas residuales mediante la tecnología de birreactores. D9.

-Centro de Transferencia para la recogida y adecuación de residuos peligrosos y no peligrosos, previo a su envío a tratamiento por gestor autorizado.
R13, D13, D14 y D15.

3º).-Las instalaciones se proyectan para una capacidad de tratamiento de 30.000 t de residuos al año, de las cuales 20.000 t al año se destinan a la línea de Recuperación de disolventes y 10.000 t al año a la planta de tratamiento físico-químico. El centro de transferencia se diseña para la recogida de 5000 t al año de residuos.

La autorización ambiental no discrimina qué proporción de estos residuos corresponde a residuos peligrosos y cual ha residuos no peligrosos. No obstante, se puede comprobar que la práctica totalidad de los residuos admisibles en la línea de recuperación de disolventes son residuos peligrosos (su código LER lleva un asterisco), siendo también residuos peligrosos la mayoría de los admisibles en la planta de tratamiento físico-químico, y estando equilibrada la relación en el caso de los residuos admisibles en el centro de transferencia.

4º).-Según la Parte A del Anejo 1 de la Orden MAM/304/2002, el tratamiento físico-químico de residuos peligrosos que dé como resultado compuestos o mezclas que se eliminen mediante uno de los procedimientos enumerados entre D1 y D12 debe considerarse a todos los efectos como una operación de eliminación, recogida con el epígrafe D9. Asimismo, se consideran operaciones de eliminación con los epígrafes D13, D14 y D15 la combinación o mezcla previa, el reenvasado previo y el almacenamiento previo a cualquiera de las operaciones enumeradas entre D1 y D12/D13/D14.

Nos encontramos ante una instalación cuyo objetivo es en parte la eliminación de residuos peligrosos a través de su tratamiento físico-químico.

5º).-El proyecto debería haberse sometido al procedimiento ordinario de evaluación de impacto ambiental con carácter previo al otorgamiento de la autorización ambiental por incurrir la actividad en el epígrafe a) del Grupo 8 del Anexo I del Real Decreto Legislativo 1/2008. Así se ha operado con una instalación similar promovida por la mercantil Indureco, S.L.. La diferencia fundamental entre ambos procedimientos de evaluación del impacto ambiental radica en el órgano competente para dictar la Declaración de Impacto Ambiental. El Art. 2.1 del Decreto Legislativo 1/2000 establece que el órgano administrativo del medio ambiente, u órgano ambiental de la Administración de la Comunidad Autónoma, es la Consejería de Medio Ambiente. Debe entenderse por tanto que a efectos de lo establecido en el actual art. 4 del Real Decreto Legislativo 1/2008, en Castilla y León es la Consejería de Medio Ambiente el órgano ambiental en aquellos proyectos que deban ser autorizados en el ámbito territorial autonómico por una administración diferente de la Administración General del Estado. El titular de esta Consejería es el competente para dictar la declaración de impacto ambiental cuando se refiera a actividades comprendidas en el ámbito del Real Decreto Legislativo 1/2008.

En cambio, el art. 46.2 de la Ley 11/2003 establece que el titular de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León sólo será competente para dictar la declaración de impacto ambiental cuando ésta se refiera a aquellas actividades comprendidas en el Anexo IV de la Ley.

Es abundante la jurisprudencia que determina que la ausencia o deficiente práctica del trámite de evaluación de impacto ambiental es causa de nulidad de pleno derecho de la resolución en la que se sustancie la autorización del proyecto.

6º).-El art. 5 de la Ley 10/98, de 21 de abril, de residuos, exige a las Comuneros Autónomas la elaboración de planes autonómicos de residuos, con indicación de los lugares e instalaciones apropiadas para la eliminación de los residuos. Por sentencia núm. 446, de 18 de marzo de 2004, la Sección Segunda de la Sala de Lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León anuló el Acuerdo de 7 de noviembre de 2002, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Residuos Industriales de Castilla y León

2002-2010 por haber omitido precisamente la determinación de los lugares e instalaciones apropiadas para la eliminación de los residuos. Este mismo motivo fue acogido por sentencia 194, de 9 de febrero de 2004, de la misma Sección y Sala, que anula el Acuerdo de 30 de agosto de 2002, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2002/2010. Posteriormente a ambas sentencias, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León aprobó el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010; que se fundamenta en la Ley 10/98. Este Plan nuevamente omite la localización de las instalaciones de eliminación de los residuos. Es decir, el Plan Autonómico de Residuos Industriales de Castilla y León no prevé ninguna de las instalaciones de eliminación de residuos peligrosos autorizados, careciendo por ello de soporte legal en la planificación autonómica de residuos. Por sentencia 1225, de 22 de junio de 2007, la misma Sala y Sección anula el apartado 9.2.1 "Infraestructuras" y el punto 4 del Anejo V "Necesidades de Infraestructuras" del citado Plan Regional, indicando que "... sin que en modo alguno pueda quedar la ubicación de esas instalaciones a expensas de la iniciativa privada dada la extraordinaria importancia de los aspectos ambientales, sociales y económicos que confluyen en esta materia". En estas mismas circunstancias el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha acordado las siguientes suspensiones cautelares de proyectos de gestión de residuos peligrosos y no peligrosos no amparados por la planificación autonómica de residuos de Castilla y León: 1.-La autorización ambiental a Indureco, S.L.. 2.-La autorización ambiental a la empresa "Metalúrgica de Medina, S.A.". 3.-La Autorización Ambiental a la Entidad Mercantil "Técnicas de Recuperación e Inertización S.A.". 4.-El Proyecto Regional para la Instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos en Gomecello (Salamanca). Por tanto, es imposible proceder a la autorización de la instalación pretendida de acuerdo a la planificación sectorial vigente en materia de residuos, al no estar contemplada en el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010.

A dicho recurso se opone la Administración demandada defendiendo la plena conformidad a derecho del acuerdo recurrido, y ello en base a las siguientes alegaciones:

1.-Los dos procedimientos de evaluación de impacto ambiental contemplados en el Título I, artículo 7 a 18, del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, quedaron refundidos a uno solo tras la entrada en vigor de la Ley 11/2003. Pues esta Ley, en su disposición derogatoria única, derogó aquel Título. Por tanto, no es cierto que para la evaluación de impacto

del proyecto autorizado por la Orden recurrida fuera el de evaluación de impacto simplificado.

2.-La declaración de impacto ambiental le corresponde emitirla al titular de la Consejería de Medioambiente, si las actividades a las que esa declaración se refiere están comprendidas en el Anexo III de la Ley de Protección Ambiental, y al titular de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia en la que se van a desarrollar las actividades sujetas a evaluación de impacto, si estas actividades están comprendidas en el Anexo IV. La Ley de Protección Ambiental somete en su artículo 47 a evaluación de impacto ambiental todos aquellos proyectos para los que así se disponga en la legislación básica, entre los que se encuentran sin duda los proyectos de actividades e instalaciones incluidos en los Anexos I y II del Real Decreto Legislativo 1/2008. Respecto de estos proyectos, entre los que figuran los de tratamiento de gestión de residuos y las instalaciones de eliminación de residuos no incluidos en ese Anexo y los depósitos de lodo del Grupo 9 del Anexo II, la Ley de Protección Ambiental guarda silencio acerca de a quien le corresponde emitir la declaración de impacto, por lo que procede aplicar el art. 12.3 de la Ley 30/92, correspondiendo a la Delegación Territorial de la Junta.

Por último, aun cuando fuese competente la Consejería, no sería nula de pleno derecho, sino anulable la resolución impugnada, pues no es un órgano manifiestamente incompetente.

Además, sería convalidable, y habría que considerar que estaría convalidado, habida cuenta que fue el titular de la Consejería de Medio Ambiente el que concedió la autorización ambiental.

3.-Una cosa es que los planes autonómicos de residuos deban fijar las condiciones que deben reunir los lugares en los que se lleve a cabo la eliminación de residuos y otra muy distinta, que hasta tanto no se fije esas condiciones las actividades de valoración y eliminación de residuos no puedan autorizarse, que pueden autorizarse a buen seguro, pues el art. 13 de la Ley 10/98 no supedita la posibilidad de autorizar estas actividades a la existencia previa de unos planes nacionales y/o autonómicos de residuos. En esta materia ha de acudirse a la normativa de la Unión Europea y, concretamente, a las Directivas 75/442/CEE, del Consejo, de 15 de julio de 1985, relativa a los residuos, y a la Directiva 91/156/CEE, del Consejo, de 18 de marzo de 1991. Incorporadas ambas al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 10/98. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sentencia de uno de abril de 2004 analiza la cuestión aquí planteada, manteniendo que incluso en el supuesto de que por parte de la autoridad responsable no se hubiesen aprobado los planes de gestión de residuos, la normativa europea debe interpretarse en sentido de que es posible la concesión de autorizaciones individuales que permitan su gestión. De ahí que por la sola razón de que el lugar elegido para la instalación de la planta de gestión, tratamiento y

recuperación de residuos no aparezca en el Plan Nacional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010, no puede decirse que la autorización de impacto ambiental sea irregular y deba anularse.

Por su parte la codemandada "Distiller, S.A." formuló las siguientes alegaciones:

1.-La instalación cuya autorización se solicitaba iba a disponer de una planta de recuperación, una planta de tratamiento físico-químico y una planta de tratamiento biológico; además la instalación diseñada podía contar como actividad complementaria con un Centro de Recogida y Transferencia, destinada al almacenamiento hasta su retirada de los residuos resultantes de los procesos desarrollados en las referidas instalaciones.

2.-La Ley 16/2002 incorporó a nuestro ordenamiento jurídico, con carácter de ley básica, la Directiva 96/61/CEE, del Consejo. Para hacer efectiva la prevención y el control integrado de la contaminación, dicha Directiva supeditada la puesta en marcha de las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación a la obtención de un permiso escrito, destinado a fijar las condiciones ambientales exigidas para la explotación de las instalaciones autorizadas, que debía especificar, entre otros aspectos, los valores límite de emisión de sustancias contaminantes. Esta Directiva exige que la autorización escrita deba considerarse de forma coordinada cuando en el procedimiento intervengan varias autoridades competentes.

Por otra parte, la Ley 11/2003 desarrolló en el ámbito de la Comunidad Autónoma las bases contenidas en la Ley estatal.

3.-El Proyecto cuya autorización se solicitó se encontraba sujeto al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, en aplicación de lo previsto en el Real Decreto Legislativo 1/2008 y por exigirlo la Ley 11/2003 (anexo IV, apartado 3.3.a). La recurrente basa la impugnación que ejercita no en aspectos sustantivos, sino en aspectos puramente formales, de carácter accesorio. Un dato no menor para esta consideración es que la actora no compareció en ninguna de las distintas fases de información pública a las que se sometió el proyecto.

4.-La recurrente yerra en el punto de partida de su planteamiento, en cuanto que en el momento en que se inició el trámite de autorización ambiental litigiosa, ya no se encontraba vigente la dualidad de procedimiento de evaluación ambiental que denuncia, el ordinario y el simplificado. De hecho no lo está desde la Ley 11/2003. El Decreto Legislativo 1/2000, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales fue expresamente derogado y sustituido por la Ley 11/2003. Esta Ley 11/2003 deroga el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental recogido en aquella disposición. Asimismo regula expresamente en su Título VI el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y de esta nueva regulación no distingue entre

evaluaciones ordinarias y simplificadas; la conclusión no puede ser otra más que afirmar que el planteamiento de la recurrente carece de soporte jurídico.

5.-El órgano competente para dictar la Declaración de Impacto Ambiental es la Delegación Territorial de Soria. Ello por aplicación del artículo 2.3 del Real Decreto Legislativo 1/2008, en relación con lo recogido por el art. 46 de la Ley 11/2003. Por último, existen una serie de actividades sometidas a Declaración de Impacto Ambiental que son las recogidas en los Anexos I y II de la Ley 11/2003, sobre las que la citada norma no atribuye competencia, guardando silencio, por lo que debe aplicarse lo recogido en la Ley 30/92, en su artículo 12.3. No puede confundirse tampoco el órgano ambiental con el órgano sustantivo.

Por otra parte, no concurriría un supuesto de nulidad radical, sino de anulabilidad.

6.-En cuanto a que falta un plan autonómico de residuos, es cierto que las Comunidades Autónomas han de elaborar planes de residuos en donde se concreten, entre otras circunstancias, los lugares e instalaciones apropiados para su eliminación. Toda vez que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no dispone de un plan de residuos que concreten los lugares e instalaciones apropiados, debe considerarse lo recogido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. No hay duda de que por encima del Plan se encuentra la propia necesidad de tratar los residuos.

Ha de tenerse presente que ninguno de los preceptos que se contienen en la Ley 10/98 condiciona el desarrollo de actividades de valorización o eliminación de residuos a la efectiva existencia del plan de residuos regulado en su artículo 5.4. Esta ley, en su artículo 13 exige, para las citadas actividades de valoración o eliminación de residuos, que previamente el órgano competente otorgue la pertinente autorización ambiental. Entre los trámites exigidos la Ley citada no enumera la previa aprobación de un plan de residuos. Por otra parte, el art. 5 prevé la elaboración de un plan nacional de residuos, por lo que, por aplicación de este criterio, en todo el territorio nacional no podría existir ninguna planta de valoración o eliminación de residuos hasta que dicho plan existiese.

Dado que la Ley 10/98 supone la transposición a nuestro derecho de la Directiva 91/156/CEE, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE, la cuestión que nos ocupa fue planteada y resulta por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, al resolver una cuestión prejudicial, en sentencia de fecha 1 de abril de 2004.

TERCERO.-Para poder determinar la competencia para resolver sobre la Declaración de Impacto Ambiental en la cuestión aquí planteada, procede partir de lo recogido en el artículo 6 de la Ley 11/2003, que determina, en su número 1, que "las actividades e instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley, de

acuerdo con su grado de incidencia sobre el medio ambiente, la seguridad y la salud, deben someterse al régimen de autorización ambiental, al régimen de licencia ambiental o al régimen de comunicación ambiental, según lo dispuesto en la presente Ley". Teniendo en cuenta que las actividades que se deben someter al régimen de autorización ambiental son las recogidas en el Anexo I de esta Ley, así como en el Anejo 1 de la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (según se recoge en el artículo 10 de la Ley 11/2003 a la que nos estamos refiriendo), se desprende que esta actividad está sometida al régimen de autorización ambiental. Ahora bien, si esta actividad se encuentra recogida en los Anexos III y IV además debe someterse a procedimiento de evaluación de impacto ambiental según los términos establecidos en la Ley 11/2003, como se recoge en el número 2 del artículo 6.

Por tanto, el hecho de que la actividad se comprenda en el Anexo I, no quiere decir que esta misma actividad no se encuentre comprendida bien en el Anexo III bien en el Anexo IV, quedando sujeta al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Partiendo de este supuesto, la competencia para dictar la Declaración de Impacto Ambiental vendrá atribuida al titular de la Consejería cuando esta declaración se refiera a actividades comprendidas en el Anexo III, mientras que vendrá atribuida al titular de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León cuando se refiera a actividades comprendidas en el Anexo IV; tal y como se recoge en el art. 46 de la Ley 11/2003.

Es cierto que la actividad se comprende en el epígrafe a) del Grupo 8 del Anexo I del Real Decreto Legislativo 1/2008, por lo que, conforme a lo recogido en el art. 3.1 de esta disposición legal, debe "someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta Ley", que distingue entre la evaluación normal de impacto ambiental y la evaluación de impacto ambiental de proyectos del Anexo II y de proyectos no incluidos en el Anexo I que puedan afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Natura 2000. Pero no es determinante el seguir un procedimiento u otro para determinar la competencia, puesto que el art. 12.2, párrafo último, se remite al órgano ambiental, no al titular del órgano ambiental, ni mucho menos al titular de la Consejería; y todo sin perjuicio de lo recogido en la Ley 11/2003.

La consecuencia es que la Declaración de Impacto Ambiental ha sido emitida por titular competente, por cuanto que es una actividad comprendida en el Anexo IV, y no en el Anexo III. Claramente se aprecia que es una actividad distinta a la que se recoge en la autorización ambiental Indureco, S.L. otorgada por Orden de 30 de diciembre de 2008 de la Consejería, B.O.C.y L. de 6 de abril de 2009, y que, aun cuando fuese una misma actividad, en ningún caso se puede aplicar el principio de igualdad en la ilegalidad.

CUARTO.- Distinta es la cuestión relativa a si es exigible la previa existencia de un Plan que recoja los lugares en los que procede autorizar esta actividad. En el supuesto presente existe un Plan dictado por la Comunidad Autónoma, en el que no se recogen de forma adecuada estos lugares en los que se permite el ejercicio de la actividad aquí autorizada, por cuanto que, en cuanto a estas determinaciones de los lugares, fue anulado el Plan vigente en aquel momento por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, con sede en Valladolid, de fecha 22 de junio de 2007, dictada el recurso 1568/2006, que recoge:

"SEGUNDO.- El art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos establece "Los planes autonómicos de residuos contendrán las determinaciones a que se hace referencia en el apartado 1, incluyendo la cantidad de residuos producidos y la estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos".

Por su parte en el art. 23.2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León se señala que "Los planes regionales de ámbito sectorial contendrán, además de los anteriores, los documentos que reflejen adecuadamente las determinaciones exigibles en virtud de la legislación sectorial correspondiente o de la Orden de iniciación de su procedimiento de aprobación".

De dichos preceptos resulta con claridad que es el Plan autonómico de ámbito sectorial -en este caso el Plan de Residuos Industriales- el que debe incluir necesariamente -"contendrán"- entre sus determinaciones las relativas a los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos.

Antes de entrar a examinar si en el presente caso se ha cumplido con esa exigencia legal conviene aclarar que el supuesto aquí examinado no es idéntico al enjuiciado en el recurso nº 112/03, en el que recayó la sentencia antes citada de 18 de marzo de 2004 por la que se anulaba el Plan de Residuos Industriales de Castilla y León 2002-2010.

La diferencia radica en que en aquél la parte recurrente no solo invocaba el incumplimiento de los requisitos sustantivos previstos en el art. 23.2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, sino también de los procedimentales establecidos en el art. 24 de la citada Ley autonómica, con la consecuencia de que ya el incumplimiento de éstos últimos conllevaba la anulación íntegra del Plan.

TERCERO.- *En el apartado 9.2.1 del Plan impugnado bajo el epígrafe "INFRAESTRUCTURAS" se establece "El Plan no limita las instalaciones de gestión correcta de residuos, lo que hace es contemplar las instalaciones mínimas para dar respuesta a las previsiones de generación de residuos de Castilla y León, teniendo en cuenta los principios de autosuficiencia y proximidad y de la existencia de una masa crítica suficiente. Sin embargo, se apoyará toda aquella iniciativa privada que cumpla con la reglamentación vigente y esté de acuerdo con los principios y objetivos del Plan. La Administración apoyará las iniciativas privadas para la creación de nuevas*

instalaciones de gestión de residuos industriales. Asimismo, en el caso de las instalaciones de tratamiento consideradas como mínimas, en ausencia de iniciativas privadas viables, la Administración podrá promover un procedimiento de concurrencia que permita el desarrollo de las mismas.....Las previsiones de infraestructuras para residuos industriales no peligrosos, que no lleven asociadas instalaciones de eliminación, son modificables en función del conocimiento que se vaya teniendo a lo largo el periodo de vigencia del Plan, de la generación real de estos residuos.

-Desarrollo de Centros de Transferencia de residuos industriales no peligrosos ubicados en los polígonos industriales con una superficie superior a 10 hectáreas. La Junta de Castilla y León velará para que en los instrumentos de planeamiento urbanístico que establezcan la ordenación detallada de sectores de suelo urbanizable de uso predominante industrial, se asigne al menos una parcela dotacional para la ubicación de un Centro de Transferencia de residuos industriales no peligrosos.

-Favorecer la implantación de Centros Integrales o Especializados de tratamiento de residuos industriales no peligrosos hasta alcanzar una capacidad suficiente para atender la producción prevista.

Se creará una red de centros integrales con una capacidad de tratamiento mínima de 400.000 t. anuales en total. La configuración propuesta para esta red responde a un mínimo de tres centros, si bien no debe entenderse como limitante para otras iniciativas en la misma u otras zonas.

Dichas instalaciones se situarán en los siguientes entornos:

-Zona centro, que dará servicio a los productores de las provincias de Palencia, Zamora, Valladolid y Segovia de tal forma que pueda dar también servicio a las provincias de Ávila y Salamanca. Esta instalación tendrá carácter prioritario frente a los demás y su capacidad de recepción se estima en 180.000 t. anuales.

-Zona oeste, con la finalidad de dar tratamiento a los residuos generados en la zona de León, Ponferrada y Benavente, así como a los provenientes del norte de Palencia. La capacidad de la instalación podría ser de 110.000 t. anuales.

-Zona este, que dará capacidad básicamente a las provincias de Burgos y Soria y cuya capacidad de gestión podría estar alrededor de los 110.000 t. anuales.

....Las instalaciones de vertido de residuos no peligrosos deberán incorporar instalaciones de tratamiento previo, pudiendo recibir exclusivamente residuos que no puedan ser valorizados o eliminados por otro medio. No se excluye la posibilidad de autorización de vertidos de vertederos de residuos de carácter especial, monovertederos, biorreactores etc..como instalaciones independientes asociadas a actividades o líneas de producción concretas.

La ubicación exacta y final de estas instalaciones de vertido se realizará teniendo en cuenta aspectos ambientales, económicos y sociales, así como el principio de proximidad.

Para la localización final de las infraestructuras de eliminación se tendrán en cuenta las áreas de localización preferente determinadas en el Anejo V del Plan. Esta consideración se podrá efectuar a través de las Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito regional que se aprueben en base a lo establecido en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

En el Anejo V del Plan impugnado bajo el epígrafe "DISTRIBUCIÓN DE LAS ÁREAS DE GESTIÓN. ANÁLISIS DE LA UBICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN" se establece que "a efectos de zonificar las necesidades de instalaciones de eliminación de residuos se han tenido en cuenta las siguientes consideraciones:

-Definición de las instalaciones existentes (se recogen en los mapas P1 y P2).

-Zonas de especial protección para la ubicación de infraestructuras de gestión (se refleja las zonas con valor natural reconocido y la red hidrológica principal).

-Necesidades de infraestructuras.

La representación gráfica conjunta de toda esta información -se dice en el punto 3 del Anejo V- permite definir aquellas zonas en las que la ubicación de una instalación de gestión debería contar con un estudio más específico, en el que se tengan en cuenta las normas específicas de protección de cada espacio concreto. La información gráfica se recoge en el mapa P3.

En el punto 4 del referido Anexo V se añade....Con estas consideraciones se ha realizado una zonificación del territorio mediante la definición de una serie de zonas aptas para la ubicación de los Centros Integrales de Tratamiento de residuos no peligrosos. Como consecuencia de ello se ha obtenido un mapa gráfico donde se recogen las zonas preferentes para Centros Integrales de Tratamiento de residuos no peligrosos (mapa P3).

Estas áreas de localización preferente se han creado teniendo en cuenta, además, las áreas de especial sensibilidad ambiental...y por otro lado las grandes áreas para la localización preferente de las diferentes estructuras de tratamiento de los residuos no peligrosos. Superponiendo ambos criterios, se generan las mencionadas áreas de localización preferente.

En el exterior de dichas zonas y teniendo en cuenta las limitaciones señaladas en el apartado anterior se podrán tramitar y autorizar instalaciones de eliminación de residuos no peligrosos siempre que cumplan la reglamentación vigente y estén de acuerdo con los principios y objetivos del Plan.

De la lectura del apartado 9.1 y del Anejo V del Plan impugnado, especialmente de los párrafos que se han subrayado, y del examen del mapa P 3, que recoge la propuesta de áreas de localización preferente de los Centros Integrales de Tratamiento de Residuos no Peligrosos, se puede concluir que efectivamente se ha infringido lo dispuesto en el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y en el art. 23.2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León puesto que no se establecen los lugares e instalaciones para la eliminación de residuos y se difiere, sin embargo, a los instrumentos de planeamiento urbanístico, a las Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito regional y a la propia iniciativa particular la determinación de los mismos, admitiendo incluso que se puedan autorizar instalaciones de eliminación de residuos no peligrosos en el exterior de las tres ya amplísimas zonas de localización preferente que se dibujan en el mapa P3 del Anejo V, cuando es claro y ya se dijo en las sentencias de la Sala de 18 de marzo y 9 de febrero de 2004 que es en los planes autonómicos de ámbito sectorial donde se deben establecer esas determinaciones, sin que en modo alguno pueda quedar la ubicación de esas instalaciones a expensas de la iniciativa privada

dada la extraordinaria importancia de los aspectos ambientales, sociales y económicos que confluyen en esta materia.

Por tanto, este motivo del recurso debe prosperar".

Si se considera lo recogido en esta sentencia, indudablemente procede estimar la demanda en este punto por cuanto que no existen lugares previamente determinados en el correspondiente Plan para poder realizar esta actividad; se incumple la previsión establecida tanto en la Directiva como en la Ley 10/98, al faltar un presupuesto ineludible de la propia existencia de la concreción de los lugares.

SEXTO.- La parte demandada alega la aplicación de la doctrina contenida en la sentencia de fecha 1 de abril de 2004 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Sexta), pero de esta sentencia no se puede obtener la conclusión a la que llega la Administración.

Es cierto que esta sentencia declara, en su apartado 3), que "los artículos 4, 5 y 7 de la directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, en relación con el artículo 9 de la misma Directiva, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que un Estado miembro que no haya adoptado, en el plazo señalado, uno o varios planes de gestión de residuos relativos a los lugares o instalaciones apropiadas para su eliminación expida autorizaciones individuales de explotación de tales lugares de instalaciones". Pero en el presente supuesto, por una parte, se debe tener en cuenta que los planes de gestión han sido adoptados por la Comunidad Autónoma pero se han realizado de tal forma que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid ha tenido que proceder a declarar la nulidad de parte de los mismos (ya hemos transcrito la sentencia con anterioridad) porque no se han concretado adecuadamente estos lugares y, por otra parte, se debe considerar que ha transcurrido con creces un plazo prudencial para transponer adecuadamente la Directiva.

Por tanto, los planes se han dictado, y también se ha transpuesto la anterior Directiva a nuestro ordenamiento jurídico, a través de la Ley 10/98, que a estos efectos no ha sido derogado su contenido por la Ley 16/2002, de 1 de julio. Lo que ocurre es que estos planes no cumplen con las determinaciones establecidas tanto en la legislación interna (en la Ley 10/98) como en la legislación comunitaria, y en este sentido esta misma Sentencia del Tribunal de Justicia declara, en su punto 1), que "el art. 7 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de junio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 1 de marzo de 1999, debe interpretarse en el sentido de que el plan o los planes de gestión que las autoridades competentes de los Estados miembros tienen la obligación de establecer en virtud de esta disposición han de incluir un mapa que señale el emplazamiento concreto que se dará a los lugares de eliminación de residuos o unos criterios de localización suficientemente precisos

para que la autoridad competente para expedir una autorización con arreglo al artículo 9 de la Directiva pueda determinar si el lugar o la instalación de que se trate está incluido en el marco de la gestión prevista por el plan". Añadiendo, en su apartado 2) que "el art. 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros han de elaborar los planes de gestión de residuos en un plazo razonable, que puede superar el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva 91/156, previsto en su art. 2, apartado 1, párrafo primero".

Por tanto, procede indicar que la directiva ya se ha transpuesto a nuestro ordenamiento jurídico y se han dictado los correspondientes planes, al menos por la administración autonómica (el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008/2015 fue aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros que se publicó en el Boletín Oficial del Estado de fecha 26 de febrero de 2009); por lo que deben haberse recogido en el correspondiente plan los lugares de ubicación con los parámetros establecidos en esta Sentencia del Tribunal de Justicia, debiendo tenerse presente lo indicado en el párrafo 44 de la propia sentencia que especifica que "dicho retraso (se refiere al retraso en la transposición de la directiva conforme se indica en el párrafo 43 de la propia Sentencia) resulta especialmente inaceptable si se tiene en cuenta que puede conducir, en particular, a una situación en la que la eliminación de residuos se vea seriamente comprometida debido a la propia insuficiencia de los lugares de eliminación disponibles con arreglo a la ley". Pero no se acredita esta situación extrema de no contar con lugares de eliminación de residuos y lo que se acredita es una voluntad de no recoger unos adecuados planes, en la forma exigida por la Directiva, para, amparando se en esta cierta amplitud que permite la indicada Sentencia, conceder las autorizaciones sin una previa determinación de un criterio planificado de ubicación.

Todo ello nos lleva a la ineludible consecuencia de que procede declarar la nulidad de la resolución recurrida, al faltar unos adecuados planes de gestión que precisen los lugares en la forma que se recoge en la indicada Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de fecha 1 de abril de 2004, y en aplicación del contenido establecido en la Ley 10/98.

Indudablemente, todo ello puede hasta cierto punto variar una vez se transponga a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, en la que, respecto a los planes y programas, se recoge que "las autoridades competentes deberán establecer uno o varios planes de gestión de residuos, de modo que cubran todo el territorio del Estado miembro correspondiente". Añadiendo que "estos planes deberán incluir, en particular, el tipo, la cantidad y la fuente de los residuos, los sistemas existentes de recogida y los criterios de emplazamiento". Como se aprecia, modifica, sin derogarla

expresamente, la anterior Directiva en cuanto que no recoge con precisión la expresión "los lugares o instalaciones apropiados para su eliminación", sino que se refiere a los "criterios de emplazamiento"; pero no se puede olvidar que la Directiva establece unos mínimos de protección y de la forma de tratamiento de los residuos, que pueden ser ampliados por la normativa interna, como es el caso que la Ley 10/98 realiza.

Por lo dicho, procede declarar la nulidad de la Orden de 24 de noviembre de 2009, por la que se concede autorización ambiental, por cuanto que falta el presupuesto base de la existencia de unos planes de gestión que concreten los lugares en la forma establecida en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Por el contrario, no ha lugar a declarar la nulidad, ni la anulabilidad, de la Declaración de Impacto Ambiental, pues no concurren las circunstancias alegadas por la actora para considerar la anulación de esta Declaración.

ÚLTIMO.- No se aprecian causas o motivos que justifiquen una especial imposición de costas a ninguna de las partes, de conformidad con el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

VISTOS los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, ha dictado el siguiente:

FALLO

1º).- Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 21/2010 interpuesto por la "Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León", representada por el procurador D. Jesús Miguel Prieto Casado y defendida por el letrado D. Luis Oviedo Mardones, contra la Orden de 24 de noviembre de 2009 de la Consejería de Medio Ambiente por la que se concede Autorización Ambiental a Distiller, S.A., para el proyecto de instalación de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos, en el término municipal de Ólvega (Soria), hecha pública por Resolución de 27 de octubre de 2009, de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio; incluyendo tal recurso también la impugnación de la Declaración de Impacto Ambiental de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos, en Ólvega (Soria), promovido por Distiller, S.A., hecha pública por Resolución de 9 de octubre de 2009, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria.

2º).- Y en virtud de dicha estimación parcial se anula la Orden de 24 de noviembre de 2009 de la Consejería de Medio Ambiente por la que se concede Autorización Ambiental a Distiller, S.A., para el proyecto de instalación de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos, en el término municipal de Ólvega (Soria), hecha pública por Resolución de 27 de octubre de 2009, de la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio, por ser contraria a Derecho. No ha lugar a la anulación de la Declaración de Impacto Ambiental, por no ser contraria a Derecho en cuanto a las cuestiones aquí planteadas.

Todo ello sin hacer expresa imposición de costas a ninguna de las partes personadas.

Notifíquese la presente resolución a las partes.

La presente resolución no es firme y contra la misma por razón de su cuantía cabe preparar el recurso de casación (salvo que se base en vulneración de la legislación autonómica o su interpretación, en cuyo caso no cabe recurso alguno) ante esta Sala en el plazo de los diez días siguientes a su notificación, debiendo acompañar al escrito de preparación del recurso, para su admisión a trámite, justificante de haber ingresado en la "Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección la cantidad de cincuenta euros, salvo la Administración u organismos autónomos dependientes de ésta.

Devuélvase el expediente al Órgano de procedencia, con certificación de esta sentencia, de la que se unirá otra a los autos originales.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.