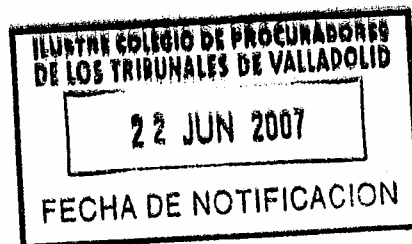




T.S.J. CASTILLA-LEON CON/AD
VALLADOLID

SENTENCIA: 00908/2007 .



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEON

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección : 002

VALLADOLID

65588

C/ ANGUSTIAS S/N

GONZALO RODRIGUEZ ÁLVAREZ

LIC. EN DERECHO

PROCURADOR DE LOS TRIBUNALES

C/ García Lomas, N.º 15 - 5.ºB - Izda.

Tel.: 983 23 23 93 - Fax: 983 22 53 45

47007 VALLADOLID

Número de Identificación Único: 47186 33 3 2006 0100307

Procedimiento:

RECURSO DE APELACION 0000057 /2006

Sobre MEDIO AMBIENTE

De: AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO, MINERO SIDERÚRGICA DE
PONFERRADA S.A.

Representante: PROCURADOR MARIA DEL ROSARIO ALONSO ZAMORANO
, PROCURADOR FRANCISCO JAVIER STAMPA SANTIAGO

Contra: NARSIL S.L.

Representante: PROCURADOR GONZALO RODRIGUEZ ALVAREZ

Rollo núm. 57/06

Dimanante del Procedimiento Ordinario n° 90/04

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

NÚMERO 2 DE LEON

SENTENCIA N° 908

ILTMOS. SRES.:

MAGISTRADOS:



DON JAVIER ORAA GONZALEZ
DON RAMON SASTRE LEGIDO
D. EZEQUÍAS RIVERA TEMPRANO

En Valladolid, a dieciocho de mayo de dos mil siete.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, integrada por los Magistrados expresados al margen, el presente rollo de apelación registrado con el número 57/06, en el que son partes:

Como apelantes: MINERO SIDERÚRGICA DE PONFERRADA, S.A. representada por el Procurador Sr. Stampa Santiago y el AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO, representado por la Procuradora Sra. Alonso Zamorano.

Como apelada: Entidad mercantil NARSIL, S.L., representada por el Procurador Sr. Rodríguez Alvarez.

Siendo la resolución impugnada la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de León en el Procedimiento Ordinario nº 90/04.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El expresado Juzgado dictó sentencia de fecha dieciocho de noviembre de dos mil cinco, cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "Debo ESTIMAR Y ESTIMO el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad mercantil NARSIL, S.L., contra el Decreto del Alcalde del AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO, de 24 de febrero de 2004, sobre regularización de actividad sin licencia ambiental, ANULANDO su apartado quinto, así los actos realizados en el seno del expediente de regularización, ORDENANDO al Ayuntamiento que realice la actividad administrativa necesaria para la suspensión y clausura de la actividad y la apertura de los procedimientos sancionadores y de restauración a que hubiere lugar.

No se hace pronunciamiento condenatorio en cuanto a las costas.

Cumplase lo dispuesto en el art. 248.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, notificando la presente Sentencia a las partes



haciéndoles saber que contra la misma se puede interponer RECURSO DE APELACIÓN, en el plazo de QUINCE DÍAS siguientes a su notificación.

SEGUNDO.- Contra esa resolución interpusieron recurso de apelación la entidad mercantil MINERO SIDERURGICA DE PONFERRADA, S.A. y el AYUNTAMIENTO DE VILLABLINO recurso del que, una vez admitido, se dio traslado a la parte demandada, que presentaron sendos escritos de oposición. Emplazadas las partes, el Juzgado elevó los autos y el expediente a esta Sala.

TERCERO.- Formado rollo, acusado recibo al Juzgado remitente y personadas las partes, se designó ponente al Magistrado D. Ezequías Rivera Temprano.

Al no practicarse prueba ni haberse celebrado vista o conclusiones, el pleito quedó concluso para sentencia, señalándose para votación y fallo del mismo el pasado día diez de los corrientes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Contra la sentencia número 227/2005, de 18 de noviembre dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de León en el Procedimiento Ordinario número 90/2004, se interpusieron en su día dos recursos de apelación-uno por Minero Siderúrgica de Ponferrada S.A. y otro por el Ayuntamiento de Villablino (León)- en los que hay fundamentos comunes y otros que no lo son; de aquí que deban ser examinados por separado.

SEGUNDO.- El interpuesto por la Sociedad Anónima citada comienza alegando la infracción por la sentencia apelada del principio " non bis in idem " que proclama el art 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en estos términos : "no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento". Alegación totalmente fuera de lugar en este caso, en el que no se revisa ningún acto administrativo sancionador, sino un acuerdo municipal por el que se otorga a Minero Siderúrgica de Ponferrada S.A. la posibilidad de legalizar una actividad de extracción minera a cielo abierto que venía funcionando



sin la preceptiva licencia ambiental. Tema en el que tampoco tiene sentido hablar de una prejudicialidad penal dado que la concurrencia o no de los requisitos para iniciar o continuar el procedimiento de regularización de la actividad, no está condicionada por hechos necesitados de una valoración penal. Por otro lado, es criterio jurisprudencial reiterado que la congruencia no exige una completa, exacta y expresa correlación entre las alegaciones de las partes y los fundamentos y fallo de la sentencia, teniendo atribuida los Tribunales una libertad dialéctica de desarrollo de su tesis y de la calificación de los hechos presentes en la litis, de forma que la congruencia existe cuando se da la debida correlación entre el fallo y los problemas debatidos en el recurso- Ss del T.S. de 9 de abril de 1987 y 12 de mayo de 1992, entre otras- y esa correlación en este caso se da.

TERCERO.- Con esta precisión, cabe afirmar, sin reservas, que no tiene ningún sentido tachar de incongruente la sentencia apelada porque no haya recogido en su argumentación el resultado de una prueba testifical en relación con el cumplimiento o incumplimiento por la explotación minera de la legalidad vigente, en cuanto que determinar ese cumplimiento es función propia del juzgador, valorando toda la prueba practicada. Deben, pues, desestimarse estos dos primeros fundamentos de este recurso de apelación.

CUARTO. Antes de continuar con el examen del resto de los invocados consideramos de interés, por la claridad que ello puede aportar, recordar dos cosas: A) que el acuerdo objeto de impugnación en este proceso es únicamente el que se contiene en el apartado 5º del Decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Villablino de 24 de febrero de 2004, que literalmente dice: " Disponer la continuación del expediente de regularización de actividad sin licencia ambiental en la parte de suelo clasificado como rústico común, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León requiriendo a la entidad promotora para que en el plazo reglamentariamente establecido solicite las preceptivas licencias ambiental y urbanística y acompañe la documentación técnica necesaria que describa las actividades comprensivas de la explotación a cielo abierto y de las instalaciones vinculadas a la misma"; y B) que centrando el tema fundamental de debate, el Juez "



a quo "- en el segundo Fundamento de Derecho de la sentencia impugnada- dice: " La cuestión litigiosa consiste en determinar si la actividad minera realizada por la M.S.P., S.A en el paraje " El Feixolin", era susceptible de legalización a pesar de los incumplimientos de la normativa urbanística y medioambientales que se alegan". Adelantemos - porque con ello van a quedar mas claramente planteados los temas conflictivos de esta segunda instancia- que la contestación que el Juez da es esta: " Consecuencia de todo ello es que careciendo de la DIA y de la Autorización de uso excepcional de Suelo Rústico, no puede concederse la Licencia Ambiental, pero es que tampoco procedería continuar la tramitación del expediente debiendo denegar sin mas tal licencia cuando constan tales omisiones (art 26 LPA C y L), y de la misma manera no podrá regularizarse en los mismos casos, sin perjuicio de la posibilidad de iniciar un nuevo expediente, en el que junto a la solicitud deberá acompañarse la documentación a que alude el art. 26. LPA" siendo ésta la " ratio decidendi" y teniendo el recurso de apelación Contencioso administrativo "exclusivamente por objeto depurar el resultado procesal obtenido en la instancia anterior, de tal modo que el escrito de alegaciones de la parte apelante ha de proceder a una crítica de la sentencia apelada y que es lo que sirve de base y fundamento a la pretensión de sustitución del pronunciamiento recaído antes por otro diferente"- Sentencias del T.S de 26 de noviembre de 1997 y 17 de febrero de 1998, entre otras-, pasa a un muy segundo plano de este recurso el tema de la licencia urbanística, al que la sociedad apelante comienza refiriéndose, y adquieren importancia decisiva los relativos a la autorización de uso excepcional de suelo rústico y a la declaración de impacto ambiental.

QUINTO.- Al referirse a la primera, la Sociedad apelante dice en la alegación cuarta de su escrito de recurso: " Tal autorización de uso de suelo fue obtenido por Minero Siderúrgica de Ponferrada S.A. con fecha 30 de Marzo de 1993, mediante acuerdo de la denominada Comisión Provincial de Urbanismo de León en la cual se autoriza el uso de suelo no urbanizable para la explotación a cielo abierto de " EL Feixolin " en el terreno no sometido a protección forestal ". Sin embargo, en el párrafo siguiente añade : "La Comisión Provincial de Urbanismo había dejado pendientes sobre la



mesa las solicitudes de autorización de uso de suelo rústico instadas por el Ayuntamiento de Villablino en el seno del procedimiento administrativo de concesión de la licencia, puesto que ese órgano consideraba necesaria la previa obtención de otras autorizaciones exigidas por la legislación sectorial, concretamente la Declaración de Impacto Ambiental y la Licencia de Actividad Clasificada. Sin embargo en este punto debe señalarse la sorpresa que causa el hecho de que en el año 1993 se concediera por la Comisión Provincial de Urbanismo de la Junta de Castilla y León la autorización de uso de suelo no urbanizable para el terreno no sometido a protección alguna para la explotación a cielo abierto de " El Feixolin ", y en el año 1996, sin embargo, se olvide tal Comisión de ese acuerdo, dejando sobre la mesa sendas autorizaciones de uso de suelo rústico. A este respecto, no creemos que la Comisión Provincial de Urbanismo, mediante el acuerdo adoptado en su sesión de fecha 2 de julio de 1996 pueda modificar el acuerdo adoptado en el año 1993... puesto que no se acudió para ello a los mecanismos de revisión de oficio de los actos administrativos previstos en los arts 1002 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre". Estas argumentaciones se hacen por la recurrente después de haber dejado sentado en el párrafo anterior al primeramente transcrito que estas autorizaciones se otorgaban siguiendo el procedimiento previsto en el art 43.3 del Texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, aprobado por R.D. Legislativo 1346/1976, de 9 de Abril, que era la entonces vigente; procedimiento que consta de estos trámites específicos: aprobación previa por la Comisión Provincial de Urbanismo- en este caso- información pública durante quince días en la capital de la provincia, comunicación a los Ayuntamientos afectados y aprobación definitiva por aquella Comisión. A esta doble aprobación -previa y definitiva- son referibles respectivamente los acuerdos citados de los años 1993 y 1996. Y como este último denegó la autorización, es de ratificar la conclusión a la que llega el Juez "a quo".

SEXTO.- Por lo que a la falta de Declaración de Impacto Ambiental se refiere, la dirección técnica de la Sociedad Anónima apelante dice en la alegación quinta de su escrito de recurso: " Con fecha 27 de septiembre, y dados los requerimientos de la Comisión Provincial de Urbanismo de la Junta de Castilla y León, mi



representada presentó ante el Ayuntamiento de Villablino la solicitud de licencia de actividad y el Estudio de Impacto Ambiental, que fue remitido por el mismo a la Delegación Territorial de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, en fecha 13 de noviembre de 1996, sin que en ningún momento, durante todos estos años se haya resuelto por ninguna de las Administraciones tal solicitud", lo que le permite concluir más adelante que : " lógicamente, y al no haber resolución expresa en el procedimiento ni por la Junta de Castilla y León en relación con la Declaración de Impacto Ambiental, ni por el Ayuntamiento de Villablino, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 8.1 de la Ley de Actividades Clasificadas, ha de entenderse concedida por silencio administrativo la licencia de actividad y la Declaración de Impacto Ambiental ". Conclusión que no es de recibo, en primer lugar, porque esta Declaración tiene su propia normativa reguladora que en el año 1996, a nivel nacional, era el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, cuyos preceptos tienen el carácter de legislación básica, como dispone su art. 1, y, a nivel autonómico, era el Decreto 209/1995, de 5 de octubre dictado en desarrollo del art. 16.3 de la Ley Autonómica 8/1994, de 24 de junio de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorias Ambientales de Castilla y León; pues bien, el art. 9 del R.D. Legislativo citado dice en su apartado 1 " Si un proyecto de los sometidos obligatoriamente al trámite de evaluación de impacto de ambiental comenzara a ejecutarse sin el cumplimiento de este requisito será suspendido, a requerimiento del órgano ambiental competente, sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiera lugar ", norma prácticamente reproducida en el art 31 de la Ley Autonómica citada. Se trata, como se ve -y así lo ha destacado el T.C. en su Sentencia 13/1998, de 22 de enero- de un trámite de cumplimiento obligado, al que no cabe aplicar la doctrina del silencio positivo, según se desprende de las consideraciones que sobre su naturaleza jurídica hace la sentencia del T.S. de 15 de marzo de 2006, que en su quinto Fundamento de Derecho dice literalmente: " La transposición de dicha Directiva - se refiere a la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 85/337/CEE- a nuestro Derecho interno se llevó a cabo a través del Real Decreto Legislativo número 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, cuya normativa se desarrolla en el Reglamento para su ejecución, aprobado por Real Decreto número 1131/1988, de 30



de septiembre. De ese conjunto normativo fluye la idea de que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA, en lo sucesivo) constituye una técnica singular que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente (preámbulo del Real Decreto Legislativo en el inciso primero de su párrafo segundo), que supone y garantiza una visión más completa e integrada de las actuaciones sobre el medio en que vivimos (preámbulo del Real Decreto, en su párrafo segundo) y, en definitiva, una mayor reflexión en los procesos de planificación de toma de decisiones (ídem); se trata de tener en cuenta a priori las incidencias que puedan derivarse de los procesos técnicos de planificación y de decisión, de tal manera que no se ejecute ninguna actividad que conlleve incidencias notables, sin que previamente se haya realizado un estudio evaluatorio de las mismas (preámbulo de la norma reglamentaria, en su párrafo tercero). De esa técnica evaluatoria, de la EIA, forma parte, a modo de precipitado, la Declaración de Impacto Ambiental (DIA en lo sucesivo), en la que se plasma un juicio prospectivo, técnico y jurídico, de la Autoridad competente de medio ambiente, que determina, en relación con un proyecto dado, y a los sólo efectos ambientales, si su realización es o no conveniente y, en caso afirmativo, las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales (v Real Decreto Legislativo en su artículo 4.1, y Real Decreto en sus artículos 16 y 18, así como el concepto técnico que sobre ella incluye éste en su anexo 1). Pero además, de aquel conjunto normativo deriva también otra idea acerca de cual sea la funcionalidad procedimental y la eficacia jurídica de ese "juicio" o DIA; ésta ha de ser remitida a la Autoridad competente sustantiva, es decir, al órgano de la Administración que ha de dictar la resolución administrativa de autorización del proyecto (artículo 19 del Real Decreto) ha de hacerse pública en todo caso (artículo 4.3 del Real Decreto Legislativo), y si en el procedimiento de otorgamiento de la autorización sustantiva está prevista la previa notificación de las condiciones al petitionario, ésta se hará extensiva al contenido de la Declaración de Impacto (artículo 21 del Real Decreto); sin embargo, la Autoridad competente sustantiva, lejos de quedar absolutamente vinculada por aquel juicio, puede discrepar de él en cualquiera de los aspectos que lo integran, esto es, tanto en el aspecto referido a la conveniencia de



ejecutar el proyecto, como en el del contenido del condicionado al que haya de sujetarse (artículo 20 del Real Decreto); discrepancia que, de producirse, será resuelta por el Consejo de Ministros o por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, según cual sea la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto (artículos 4 y 5 del Real Decreto Legislativo y 20 del Real Decreto).

Resultan así, de aquel conjunto normativo, dos conclusiones que en buena lógica parecen imponerse, importantes sin duda para decidir sobre la cuestión que se examina: una de ella es que la DIA no se configura propiamente como un acto autorizatorio más, que en concurrencia con otro u otros haya de obtenerse para que el proyecto pueda ser llevado a cabo; éste, en lo que ahora importa, queda sujeto a un único acto de autorización que integrará en su contenido las determinaciones de la DIA o del Consejo de Ministros u órgano de la Comunidad Autónoma, según que no exista o exista aquella discrepancia (son las condiciones medio ambientales que al final resulten, bien directamente de la DIA, bien de la decisión resolutoria de la discrepancia, las que han de formar un todo coherente con las exigidas para la autorización del proyecto - art. 18.2 del Real Decreto - y las que tendrán el mismo valor y eficacia que el resto del condicionado de la autorización - art 27 de dicha norma reglamentaria - ; y otra, que el contenido de la DIA, no constituye, por tanto, la decisión última de la Administración, ni acerca de la conveniencia de ejecutar el proyecto, ni acerca tampoco de las condiciones medioambientales a que haya de sujetarse. En la misma línea, no parece que deba olvidarse como elemento interpretativo, pese a su menor valor, el término de "trámite", que en varias ocasiones se emplea en aquel Real Decreto Legislativo para referirse a la EIA; así, en el párrafo penúltimo del preámbulo, en el artículo 9.1 y en la Disposición Adicional Segunda " .

SEPTIMO.- Lo hasta aquí expuesto nos lleva a ratificar el criterio del Juez " a quo " que, en aplicación del apartado b) del art 68, en relación con el 27, ambos de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental estimó que no era posible continuar la tramitación del expediente de regularización de actividad, tal como disponía el Decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Villablino



en su apartado 5º, y ello porque si el último de los preceptos citados, en su apartado 1, no permite continuar la tramitación de una solicitud previa al inicio de la actividad cuando existan "razones de competencia municipal, basadas en el planeamiento urbanístico en las ordenanzas municipales o por el incumplimiento de los requisitos previos establecidos en la legislación sectorial aplicable" -y la falta de autorización de uso excepcional de suelo rústico es, inequívocamente, unas de esas razones- no puede merecer mejor trato la tramitación de una solicitud de una licencia ambiental para regularizar una actividad iniciada sin ella. De aquí que el Juez "a quo" actuó correctamente cuando, a tenor del apartado b) del art 68 de la Ley 11/2003 acordó la clausura de la explotación; y, como consecuencia de todo ello, procede desestimar el recurso de apelación interpuesto por Minero Siderúrgica de Ponferrada S.A.

OCTAVO.- El otro recurso -interpuesto por el Ayuntamiento de Villablino- se encuentra más en línea con los argumentos de la Sentencia impugnada -lo que evidentemente no quiere decir que los comparta-, y así, tras admitir expresamente la inexistencia de licencia urbanística ganada por silencio administrativo positivo, dice literalmente en la Alegación II de su escrito de recurso. "El fundamento del fallo de la sentencia radicará, sin embargo, en la motivación contenida en Penúltimo párrafo del mismo Fundamento de Derecho 3ª: "Consecuencia de todo ello es que careciendo de Declaración de Impacto Ambiental y de la Autorización de Uso excepcional en suelo rústico, no puede concederse la licencia ambiental, pero es que tampoco procedería continuar la tramitación del expediente debiendo denegar sin más tal licencia cuanto consten tales omisiones (artículo 27...), y de la misma manera no podrá regularizarse en los mismos casos, sin perjuicio de la posibilidad de iniciar un nuevo expediente, en el que junto a la solicitud deberá acompañarse la documentación a que alude el artículo 26...". Creemos que se incurre en una petición de principio pues, es obvio que, careciendo de un pronunciamiento en Evaluación de Impacto Ambiental y de la autorización de uso en suelo rústico, no es posible conceder la licencia ambiental. Mas, siendo posible la concesión de la autorización de uso en suelo rústico y una evaluación de impacto ambiental que no determine la desestimación de



una solicitud de licencia ambiental, la infracción puede ser reconducida a un procedimiento de regularización en el que, evidentemente, debería subsanarse la clandestinidad de la actividad con la deducción de una solicitud adecuada a las exigencias del artículo 26 de la Ley. Que es lo resuelto en el Punto 5º del acto recurrido, que es declarado nulo en la sentencia que recurrimos. Además, ésta no se pronuncia sobre el carácter legalizable o no del uso y de la actividad litigiosa (como ha quedado delimitada en el acto recurrido) sino que establece que, la no existencia de licencias urbanística y ambiental unida a la no existencia de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y a la no existencia de una autorización de uso en suelo rústico permiten afirmar que tanto una solicitud de licencia que adoleciera de tales omisiones como un procedimiento de regularización con las mismas omisiones estarían abocados a la denegación de la licencia”.

Al razonar así está prescindiendo de lo que dispone el art 27 de la Ley 11/2003, que es el de más directa aplicación al supuesto que nos ocupa, ya que lo que el apartado 5º del Decreto del Alcalde de Villablino dice es: “Disponer la continuación del expediente...” que es lo que ese precepto no permite cuando faltan los requisitos previos establecidos en la legislación sectorial aplicable; y esa falta se admite en este caso. No es -como dice el recurrente- que una solicitud que adoleciera de tales omisiones está abocada a una denegación de la licencia, sino que ese incumplimiento de requisitos previos impide su tramitación; y produce una consecuencia, sobre la que el recurrente pasa como sobre ascuas en el apartado 12. VI de la citada Alegación II de su escrito de recurso: la clausura de las actividades, que impone el apartado b) del art 68 de la Ley de Prevención Ambiental.

NUEVE.- Ello, unido a todo lo expuesto al analizar el otro recurso, nos lleva a desestimar también éste.

DIEZ.- En aplicación del art 139.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción procede condenar a cada uno de los recurrentes al pago de las costas de esta segunda instancia correspondientes a cada uno de sus respectivos recursos.



Vistos los preceptos legales citados de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Desestimamos los recursos de apelación interpuestos por Minero Siderúrgica de Ponferrada S.A. y el Ayuntamiento de Villablino (León) contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de León en el Procedimiento Ordinario número 90/04 con fecha 18 de noviembre de 2005 y condenamos a los apelantes del pago de las costas de la segunda instancia correspondientes a cada uno sus respectivos recursos.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos y 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, de lo que doy fe.