

Id Cendoj: 28079130032000100595
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 5253 / 1993
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: OSCAR GONZALEZ GONZALEZ
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Declaración de impacto ambiental de planta de eliminación de residuos. INQUINOSA. Sistema de "cracking térmico". Infracción art. 99.1 LJ. Incongruencia: inexistente. Inadecuada apreciación de la prueba: inexistente: no valorable en casación. Inaplicación Decreto aragonés 118/1989: inatribución de efectos retroactivos. Competencia del Estado: autorización de prueba controlada prevista en la normativa estatal (art. 84.1 LPA). Principios de libertad de empresa, seguridad jurídica, igualdad y de confianza legítima relativos a la lesión del interés general: protección del medioambiente.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintinueve de Noviembre de dos mil.

En el recurso de casación nº 5.253/1993, interpuesto por la entidad mercantil INDUSTRIAS QUIMICAS DEL NOROESTE, S.A. (INQUINOSA), representada por el procurador don Isacio Calleja García y asistida de letrado, contra la sentencia nº 331/1993, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en fecha 20 de julio de 1.993 y recaída en el recurso nº 1.493/1990, sobre declaración de impacto ambiental; habiendo comparecido como parte recurrida la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN, representada y defendida por el letrado de sus servicios jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección Segunda) dictó sentencia desestimando el recurso promovido por INDUSTRIAS QUÍMICAS DEL NOROESTE, S.A. (INQUINOSA) contra la resolución del Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón, de fecha 27 de septiembre de 1.989, sobre declaración de impacto ambiental de la planta de eliminación de residuos a establecer por dicha entidad en Sabiñáñigo, y contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra aquélla.

SEGUNDO.- Notificada dicha sentencia a las partes, por la actora se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 13 de septiembre de 1.993, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la entidad mercantil INQUINOSA compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 21 de octubre de 1.993 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual expuso los motivos de casación que estimó oportunos, terminado por suplicar sentencia que case la recurrida, declarando la nulidad de la resolución de impacto ambiental de 17 de septiembre de 1.989 y su derecho a la indemnización por los daños y perjuicios causados. Asimismo, que se condene en costas a la Diputación General de Aragón.

CUARTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de la Sala de fecha 25 de noviembre de 1.993, en la cual se ordenó también entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN), a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso; lo que hizo en escrito de fecha 30 de diciembre de 1.993, en el que

expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó se dictara sentencia declarando la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, no haber lugar al mismo, con imposición de las costas a la recurrente.

QUINTO.- Por providencia de fecha 16 de junio de 2.000, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 22 de noviembre del corriente, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación de la entidad INQUINOSA interpone la presente casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que desestimó el recurso formulado contra acto del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón de 27 de septiembre de 1.989, en virtud del cual se resuelve que:

1º) Procede el sometimiento a evaluación de impacto ambiental del proyecto de "planta de tratamiento de los residuos de fabricación de lindano" con emplazamiento en la carretera de Explosivos s/n, Sabiñáñigo (Huesca).

2º) Se estima inicialmente viable con los condicionantes y restricciones que se especifican en esta resolución, el estudio de impacto ambiental presentado por INQUINOSA.

3º) En consecuencia, la transformación de los residuos de la producción de lindano en TCB y CLH, mediante un proceso térmico cracking se considera teóricamente viable, pudiendo autorizarse en el supuesto de que los sistemas correctores y de seguridad de la planta sean efectivos y suficientes para lograr que las emisiones, los vertidos y la presencia de productos y sustancias contaminantes, tóxicas, peligrosas y nocivas se hallen por debajo de los límites legales establecidos o que deban establecerse por el Gobierno Central o por Ley de las Cortes Generales y que garanticen la seguridad de las personas.

4º) Si a fin de asegurar el cumplimiento de dichos límites fuera precisa la práctica de una prueba controlada de funcionamiento de la instalación, dicha prueba será autorizada con estricta sujeción a lo dispuesto en esta resolución y a los condicionantes que figuran en el anexo.

5º) El Órgano autorizante fijará la duración de la prueba controlada, por un plazo suficiente estrictamente para la realización de la prueba, en aplicación de una buena técnica industrial.

6º) Si de la prueba se dedujese, efectivamente, que la presencia de contaminantes en los productos finales, intermedios o residuales, y en las emisiones y vertidos a aire, suelo o agua, están dentro de los límites establecidos o que establezcan en el ejercicio de sus competencias las Cortes Generales y el Gobierno Central, se emitirá declaración positiva, siempre con los condicionantes que figuran en el anexo y sin perjuicio de que se cumplan los requisitos que en materia de emplazamiento exija la Normativa Urbanística y Medioambiental del Ayuntamiento de Sabiñáñigo y que cuente con las demás autorizaciones previas de todos los organismos competentes y licencias municipales que sean legalmente exigibles en razón de la materia.

Aun en tal caso, dicha prueba y la posible instalación definitiva quedarán obligadas a un programa de control continuado, con la periodicidad, carácter y contenido que determine el Órgano autorizante, a propuesta y con asistencia de un laboratorio especializado y de reconocido prestigio.

7º) Transcurrido el período de prueba y siempre que se acredite la validez tecnológica del proceso y la eficacia de las medidas adoptadas, la planta se emplazará en lugar ajustado a las Normas Urbanísticas de Riesgos Industriales, Medioambiental, Normativa de Aguas, de Transportes, etc., tramitando las correspondientes autorizaciones y licencias obligadas, de las Administraciones Públicas y particular las siguientes:

- Autorización del productor o gestor de residuos sólidos y peligrosos: conforme a la Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos (B.O.E. nº 120, de 30 de mayo de 1.986) y Reglamento para su ejecución aprobado por R.D. 833/1988, de 20 de julio (B.O.E. nº 182, de 30 de junio de 1.988).

- Autorización de vertido y fijación del sistema de depuración: conforme a la Ley 20/1985, de 2 de agosto -Ley de Aguas- (B.O.E. nº 189, de 8 de agosto de 1.985), Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, Reglamento de Domino Público Hidráulico, en desarrollo de los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley

de Aguas.

- Licencia Municipal de Actividad: conforme al Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre, Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (B.O.E. nº 192, de 7 de diciembre de 1.961).

- Licencia de Obra: conforme a la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado por R.D. 1.346/1976, de 9 de abril (B.O.E. números 144 y 145, de 15 y 17 de junio de 1.976).

- Autorización conforme a la Legislación de Riesgos Industriales: conforme a la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil (B.O.E. nº 22, de 25 de enero de 1.985) y R.D. 886/1986, de 15 de julio, sobre Prevención de Accidentes Mayores en determinadas Actividades Industriales (B.O.E. nº 187, de 5 de agosto de 1.988).

8º) Cualquier actuación que suponga modificación sobre lo previsto en el documento técnico del proyecto de instalación evaluado, deberá comunicarse a este Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, tramitando el preceptivo nuevo estudio de impacto ambiental, si fuera preciso.

9º) Las condiciones de la autorización que conceda en su caso, el Órgano competente deberá adaptarse a las innovaciones aportadas en el proceso técnico y científico que alteren la prueba. A tal efecto se comunicarán al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, por el Órgano autorizante, si por su incidencia en el medio ambiente resultare necesaria una nueva declaración de impacto.

10º) Recabar del Gobierno Central información acerca de la regulación y determinación de niveles máximos permisibles en la emisión de dioxinas o productos similares, dada la competencia de aquél sobre la materia."

La sentencia, después de rechazar las causas de inadmisibilidad formuladas por la defensa de la Administración demandada, sustenta la desestimación del recurso en los siguientes fundamentos: a) inaplicación al caso del Decreto aragonés 118/1989, de 19 de septiembre, sobre procedimiento de evaluación del impacto ambiental, por ser una norma cuya entrada en vigor se produjo con posterioridad al acto impugnado; b) cumplimiento por la Administración Autonómica de la normativa aplicable, contenida en el Real Decreto Legislativo 1.302/1986, de 28 de junio, sobre evaluación de impacto ambiental, y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1.131/1988, de 30 de septiembre, en especial el artículo 17 párrafo 3º de este último, respecto del requerimiento al titular del proyecto para que complete el estudio, requerimiento que se efectuó en 28 de julio de 1.989; c) consideración de la resolución recurrida como un acto de trámite, que defiere a un momento posterior, una vez se haya practicado una prueba controlada del funcionamiento de la instalación, la declaración sobre la conveniencia o no del proyecto, determinándose, en el primer caso en ese momento posterior, los límites legales relativos a emisiones, vertidos y presencia de productos y sustancias contaminantes; d) carencia de objeto de la pretensión subsidiaria de que se lleve a efecto la prueba que se previene en la resolución, por haber sido ya autorizada; y e) no procedencia de la indemnización de daños y perjuicios por haberse planteado esta pretensión de forma vinculada a la pretensión de nulidad del acto recurrido, que no se estima.

SEGUNDO.- El primer motivo de casación debe desestimarse.

En primer lugar, se vulnera en él lo dispuesto en el artículo 99.1 de la Ley Jurisdiccional al no citarse la norma o jurisprudencia que se considera infringida por la sentencia, lo que determina la inadmisión del recurso, que en este momento procesal se transforma en desestimación. No se suple la anterior omisión por la referencia que se hace en dicho escrito a la infracción del artículo 95.1.3 L.J., porque este precepto se refiere a uno de los motivos en que se puede amparar la casación y que, por tanto, no pudo ser infringido por la sentencia, al ser ésta anterior a aquélla.

En segundo término, se aduce que la sentencia incide en error al considerar que la prueba controlada ha sido autorizada, cuando realmente no lo ha sido. El Tribunal de instancia ha interpretado correctamente el documento que se aportó a los autos, en el que se contiene la resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de 10 de septiembre de 1.991, en el que consta que dicha prueba se ha practicado en sus dos primeras fases, quedando supeditada la tercera al cumplimiento de determinadas condiciones.

Por lo demás, se pretende incluir el, a su juicio, mencionado error, como incongruencia procesal -"salvar la legalidad de la resolución administrativa impugnada acudiendo a la jurisdicción de sus efectos", dice-, cuando a lo sumo sería, en su caso, una inadecuada apreciación de la prueba documental, apreciación que, además de no poder discutirse en casación, en nada choca con los criterios legales y jurisprudenciales que regulan la incongruencia.

TERCERO.- Vuelve a citarse en el segundo motivo el artículo 95.1.4 L.J., como norma infringida, sin que se haga alusión a disposición sustantiva que apoye su pretensión. Esto determinaría la inadmisibilidad, con las mismas consecuencias que antes se señalaron. Pero además, ninguno de los distintos argumentos que se invocan pueden acogerse:

a) La inaplicación que la sentencia hace del Decreto aragonés 118/1989, de 19 de septiembre, es correcta porque entró en vigor con fecha posterior al acto recurrido; sin que pueda atribuírsele efecto retroactivo al no contener una determinación en este sentido; máxime cuando se trata de una norma que establece el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que por su propia naturaleza no puede regular actos fenecidos o realizados con anterioridad.

b) En la sentencia no se reconocen competencias normativas a la Diputación General de Aragón en materia de medio ambiente. Si esta conclusión se pretende extraer del hecho de que en el acto recurrido se haya autorizado la realización de una prueba controlada no prevista en la normativa estatal, el argumento debe decaer, pues tiene perfecta cabida en el artículo 84.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ya que con su resultado se desembocará en un informe de otro órgano de la Diputación -Dirección General de Industria, Energía y Minas-, que se ha juzgado absolutamente necesario para adoptar la resolución.

c) No cabe desconocer que los principios de libertad de empresa, seguridad jurídica e igualdad no tienen un contenido absoluto. La aplicación de los mismos se encuentra restringida cuando se pueda lesionar el interés general. Es esto lo que ocurre en el caso presente, en que la actividad industrial de producción de lindano, aunque por sí misma pueda ejercitarse válidamente, esté condicionada por la defensa del medio ambiente. De ahí deriva que si bien en un principio se consideró que los residuos podían depositarse en un vertedero, posteriormente se ha demostrado que ello no era adecuado, por su incidencia en el ambiente. Es por esta razón que se restrinjan aquellos derechos entre tanto no se demuestre, a través de la denominada "prueba controlada", que los residuos o su eliminación por el sistema de "cracking térmico" no afecta al medio en que se producen. La sentencia recurrida, por remisión a otra dictada en relación con el asunto en el recurso 917/1990 -F.J. 11º-, considera que la realización de dicha prueba se impone por razones de mayor seguridad, lo que implícitamente supone rechazar las razones en contra recogidas en el informe pericial practicado como diligencia para mejor proveer, conclusión que no puede ser corregida en casación.

d) Tampoco cabe aplicar el principio de confianza legítima en materias que son absolutamente regladas. El que las medidas correctoras propuestas por INQUINOSA fueran inducidas, según el recurrente, por la Administración, la que después cambia de criterio, podrá generar otro tipo de consecuencias, pero nunca constreñir el que se dicte un acto autorizador en contra del interés general, representado, en este caso, por la pureza del entorno ambiental.

e) En último término, la solución que la Sala de instancia ha dado a la pretensión indemnizatoria es la correcta, pues, si esa pretensión se sustentaba en la nulidad del acto recurrido, al no declararse ésta, lógica consecuencia es que no proceda aquélla.

CUARTO.- Al no estimarse los motivos de casación invocados, procede, de conformidad con el artículo 102.3 de la Ley Jurisdiccional, declarar no haber lugar al recurso con imposición de las costas al recurrente.

En atención a todo lo expuesto, en nombre de Su Majestad EL REY,

FALLAMOS

Que declaramos no haber lugar y, por lo tanto, DESESTIMAMOS el presente recurso de casación nº 5.253/1993, interpuesto por la entidad mercantil INDUSTRIAS QUIMICAS DEL NOROESTE, S.A. (INQUINOSA) contra la sentencia nº 331/1993, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en fecha 20 de julio de 1.993 y recaída en el recurso nº 1.493/1990; con condena a la parte actora en las costas del mismo.

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 fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. ÓSCAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretaria, certifico.