



Roj: **STS 4964/2015** - ECLI: **ES:TS:2015:4964**

Id Cendoj: **28079130052015100387**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **12/11/2015**

Nº de Recurso: **576/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE JUAN SUAY RINCON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a doce de Noviembre de dos mil quince.

En el recurso de casación nº 576/2014, interpuesto por la Entidad CEMENTOS COSMOS, S.A., representada por la Procuradora doña María Teresa Gamazo Trueba y asistida de Letrado, contra la Sentencia nº 40/2014 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, en fecha 10 de enero de 2014, recaída en el recurso nº 2320/2008, sobre medio ambiente; habiendo comparecido como parte recurrida la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y asistida por el Abogado del Estado, y ASOCIACIÓN A MORTEIRA, doña Josefa, doña Yolanda, don Teodulfo, doña Emma, doña Ramona, ASOCIACIÓN "PLATAFORMA PARA LA DEFENSA DE LA CORDILLERA CANTÁBRICA", el PARTIDO DE EL BIERZO, VIÑEDOS DE CORULLÓN, S.L., descendientes de J. PALACIOS, S.L., GRANJA CANDO, S.L., don Bernardo, don Gaspar, don Obdulio, doña Emilia, doña Rafaela, don Luis Francisco, doña Brigida, doña Maite, don Claudio, doña Aida, doña Guadalupe, don Jenaro, don Santos, don Miguel Ángel, don Diego y doña María Virtudes, representados por la Procuradora doña María del Rosario Castro Rodrigo y asistidos de Letrado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, dictó Sentencia de fecha 10 de enero de 2014, por cuya virtud se estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Asociación A Morteira y otros contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de fecha 28 de mayo de 2008, por la que se concede autorización ambiental a la empresa Cementos Cosmos, S.A. para la instalación de fabricación de clinker y cemento en la localidad de Toral de los Vados, término municipal de Villadecanes (León), que se anula. Sin costas.

**SEGUNDO.-** Notificada esta resolución a las partes, por la entidad recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante Diligencia de la Sala de instancia de fecha 5 de febrero de 2014, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, la recurrente (CEMENTOS COSMOS, S.A.) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y formuló en fecha 19 de marzo de 2014 su escrito de interposición del recurso, en el cual, después de expuestos los motivos de casación que estimó procedentes, terminaba solicitando que, con estimación de los motivos expuestos: 1º.- Se dictara sentencia declarando haber lugar al mismo, casando y anulando la recurrida y dictando otra desestimatoria del recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto, confirmatoria de la resolución recurrida y que impusiera las costas a la otra parte, en virtud de los motivos tercero y cuarto del presente recurso. 2º.- O bien, subsidiariamente del pedimento anterior, se dictara sentencia declarando haber lugar al recurso, casando y anulando la sentencia recurrida, se ordenara la reposición de las actuaciones al momento procesal oportuno anterior a la sentencia para la Sala de instancia someta a las partes el motivo nuevo en el que se fundamenta la sentencia recurrida, esto es,



la supuesta existencia de una modificación sustancial en la factoría de la que es titular la entidad recurrente como consecuencia de los incrementos de capacidad de producción de la fábrica que se habrían producido desde el año 1976 y el incremento en la producción de residuos no peligrosos, en virtud de los motivos primero y segundo del presente recurso, con imposición de costas a la otra parte.

**CUARTO.-** Por Providencia de la Sala, de fecha 19 de noviembre de 2014, se acordó admitir a trámite el presente recurso de casación, ordenándose por Diligencia de fecha 2 de febrero de 2014 entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas (ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO y ASOCIACIÓN A MORTEIRA y otros), a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al mismo. Siendo evacuado el trámite conferido a las partes mediante escritos de fechas 4 de febrero y 18 de marzo de 2015, respectivamente, el Abogado del Estado manifiesta que no se opone al recurso de casación formulado por Cementos Cosmos, S.A. y la Asociación A Morteira y otros solicitaron a la Sala que por sentencia se declarara no haber lugar al recurso planteado, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

**QUINTO.-** Por Providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 10 de noviembre de 2015, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Jose Juan Suay Rincon**, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se dirige el presente recurso de casación contra la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, de fecha 10 de enero de 2014, por cuya virtud se estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Asociación A Morteira y otros contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de fecha 28 de mayo de 2008, por la que se concede autorización ambiental a la empresa Cementos Cosmos, S.A. para la instalación de fabricación de clinker y cemento en la localidad de Toral de los Vados, término municipal de Villadecanes (León), que se anula.

**SEGUNDO.-** La sentencia impugnada concreta en su FD 1º la actuación administrativa impugnada sometida a su enjuiciamiento. Y en su FD 2º adelanta el sentido estimatorio del fallo con base en una resolución dictada con anterioridad por la misma Sala y Sección (Sentencia de 12 de diciembre de 2013, recaída en el recurso 2169/2008) a propósito del mismo asunto, que vino a estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto a la sazón por distintos recurrentes en la instancia contra la misma Orden de 28 de mayo de 2008, impugnada asimismo en los presentes autos.

Tras reproducir literalmente el FD 3º de la indicada Sentencia de 12 de diciembre de 2013, también en su correspondiente FD 3º, la sentencia que ahora nos ocupa viene a concluir en el mismo sentido:

"En consecuencia, y en atención a lo expuesto, procede como se ha dicho estimar el presente recurso y anular por su disconformidad con el ordenamiento jurídico la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de 28 de mayo de 2008, por la que se concede autorización ambiental a la empresa Cementos Cosmos, S.A. para la Instalación de Fabricación de Clinker y Cemento en la c/ DIRECCION000 nº NUM000 de Toral de los Vados, en el término municipal de Villadecanes (León), sin hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas ( artículo 139.1 LJCA, en la redacción aquí aplicable)".

El recurso contencioso-administrativo, consiguientemente, también es estimado en este caso; y la Sala sentenciadora procede igualmente, por lo tanto, a la anulación de la Orden de 28 de mayo de 2008.

**TERCERO.-** La entidad mercantil recurrente viene a formular ahora su recurso de casación con base en los siguientes motivos:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de lo dispuesto en el artículo 218.1 LEC, por remisión de la Disposición Final Primera de la LJCA, e infracción de lo establecido en los artículos 33.1 y 67.1 LJCA, en relación con los artículos 24 y 120 CE. Infracción de la jurisprudencia que se cita.

2) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de lo dispuesto en el artículo 33.2 y 65.2 LJCA y de la jurisprudencia que los interpreta, así como del artículo 24 CE.

3) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. Infracción de los artículos 218 y 319 LEC y de los artículos 9.3 y 24.1 CE, así como de la jurisprudencia de aplicación que se cita.



4) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de las normas del Ordenamiento Jurídico Estatal o de la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. Infracción de los artículos 3.e ), 10.2 y 10.5 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, del apartado tercero de la Disposición Transitoria única del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, y del artículo 3.1 del Real Decreto Legislativo 1/2008, al considerar que las instalaciones existentes están sometidas al procedimiento de EIA, así como de la jurisprudencia que se cita.

En Sentencia deliberada y dictada en la misma fecha que ésta (RC 375/2004) vinimos a resolver otro recurso promovido por la misma entidad mercantil. En tal ocasión, contra la Sentencia de 12 de diciembre de 2013, emanada por el mismo órgano jurisdiccional que la que ahora nos ocupa, en la que la Sala sentenciadora, aunque a instancias de distintos recurrentes (de ahí la diferencia de actuaciones), hubo también de enjuiciar la misma actuación administrativa impugnada en la instancia. Dicho recurso planteaba cinco motivos de casación y los cuatro primeros resultan idénticos a los que ahora se suscitan, así que hemos de venir a darles en este trance la misma respuesta, que ahora reproducimos.

**CUARTO.-** Cabe empezar por señalar que procede un examen conjunto de los **motivos primero y segundo** sobre los que se funda dicho recurso, en tanto que íntimamente vinculados entre sí.

El propio recurso admite, por lo demás, la existencia de dicha vinculación. Articulados ambos motivos por la vía de la letra c) del artículo 88.1 de nuestra Ley jurisdiccional, se denuncia en ellos un atentado al principio de congruencia procesal. En el primer motivo de casación se invoca la infracción de los artículos 33.1 y 67.1 de nuestra Ley jurisdiccional, y en el segundo, la de los artículos 33.2 y 65.2 de la misma Ley.

Pero, como decimos, su planteamiento respectivo responde al mismo fundamento, porque lo que se censura a la Sala sentenciadora en ambos es la introducción en el proceso sustanciado en la instancia de un motivo no invocado en la demanda ni tratado por las partes en el curso del debate desarrollado ante aquélla, pese a lo cual la Sala vino a resolver fundándose precisamente en dicho motivo, sin plantear antes la cuestión a las partes, conforme ordenan en estos supuestos los preceptos legales antes referidos.

En definitiva, se achaca a la sentencia impugnada un vicio de incongruencia por exceso, al haber trascendido e ido más allá de las cuestiones suscitadas por las partes, sin haber acudido al específico remedio dispuesto por nuestra Ley jurisdiccional para no incurrir en el defecto de congruencia antes señalado.

**A)** Ciertamente, tenemos declarado, por ejemplo, en nuestra Sentencia de 22 de mayo de 2013 (RC 415/2010):

"Es jurisprudencia sostenida la que señala que aunque en el proceso contencioso-administrativo el juzgador no está vinculado por la invocación que hagan las partes de las normas jurídicas aplicables al caso sino que puede decidir conforme a las que considere procedentes con independencia de que hayan pedido su aplicación, el artículo 33 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción obliga al tribunal a someter a la consideración de los litigantes la posibilidad de fundar el recurso o la oposición en otros motivos distintos de los alegados por ellos cuando a su juicio la cuestión pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes. También hemos declarado que la sentencia que decide sobre motivos no alegados por las partes comete una infracción que trasciende la propia sentencia y afecta a las garantías procesales, por lo que, si se estima un recurso de casación fundado en tal infracción, la consecuencia debe ser la reposición de las actuaciones al momento anterior al de dictar sentencia para que la Sala de instancia someta la cuestión a las partes, según lo indicado en el artículo 33.2 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción. En este sentido, la sentencia de esta Sala de 14 de diciembre de 2010(sic) (RJ 2010\9103) (recurso de casación número 5746/06) y las que en ella se citan de 26 de junio de 2008 (RJ 2008\3284) (recurso de casación número 4618/2004) y 15 de octubre de 2010 (RJ 2010\7366) (recurso de casación número 5469/2006).

En definitiva, al proceder del modo expuesto, la Sala de instancia ha infringido los artículos 33.1, 33.2 y 67.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (RCL 1998\1741), pues el pronunciamiento de la sentencia de instancia se funda en motivos que no habían sido alegados ni debatidos por las partes y que tampoco la Sala sometió a su consideración antes de abordarlos en la sentencia, generando con ello la indefensión a la que también hemos hecho referencia".

También tenemos declarado en nuestra Sentencia de 6 de septiembre de 2013 (RC 1634/2010):

"Pues bien, a pesar de que es jurisprudencia sostenida la que señala que, aunque en el proceso contencioso-administrativo el juzgador no está vinculado por la invocación que hagan las partes de las normas jurídicas aplicables al caso sino que puede decidir conforme a las que considere procedentes con independencia de que hayan pedido su aplicación, el artículo 33 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción obliga al Tribunal a someter a la consideración de los litigantes la posibilidad de fundar el recurso o la oposición en otros motivos distintos de los alegados por ellos cuando, a su juicio, la cuestión pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes.



En definitiva, al proceder del modo expuesto, la Sala de instancia ha infringido lo dispuesto en los artículos 33.1, 33.2 y 67.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues el pronunciamiento de la sentencia de instancia se funda en motivos que no habían sido alegados ni debatidos por las partes y que tampoco la Sala sometió a su consideración antes de abordarlos en la sentencia, generando con ello una situación de indefensión.

También hemos declarado que la sentencia que decide sobre motivos no alegados por las partes comete una infracción que trasciende la propia sentencia y afecta a las garantías procesales, por lo que, si se estima un recurso de casación fundado en tal infracción, la consecuencia debe ser la reposición de las actuaciones al momento anterior al de dictar sentencia para que la Sala de instancia someta la cuestión a las partes, según lo indicado en el artículo 33.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción. Pueden verse, en este sentido, la sentencia de esta Sala de 14 de diciembre de 2010 (recurso de casación 5746/06) y las que en ella se citan de 26 de junio de 2008 (RJ 2008\3284) (recurso de casación 4618/2004) y 15 de octubre de 2010 (RJ 2010\7366) (recurso de casación 5469/2006)".

Se trata en efecto de una profusa jurisprudencia, como acreditan las numerosas citas mencionadas al término del pasaje de esta sentencia que hemos reproducido (en el mismo sentido, las Sentencias de 13 de mayo de 2005 RC 5899/2001, 10 de noviembre de 2009 RC 3611/2005, 26 de abril de 2013 RC 5885/2011 y 22 de mayo de 2013 RC 415/2010).

**B)** En el concreto supuesto que nos ocupa, la entidad mercantil recurrente funda su denuncia en el hecho de que la impugnación de la resolución administrativa en la instancia (la autorización ambiental integrada otorgada por Orden de 28 de mayo de 2008) pivota en torno al incumplimiento del trámite de la evaluación de impacto ambiental; y la estimación del recurso se debió, en cambio, a juicio de la entidad recurrente, a la supuesta existencia de una modificación sustancial de la actividad realizada por dicha empresa en el curso del tiempo, como resulta del incremento de su actividad productiva y de los residuos no peligrosos generados por ella.

Ninguno de los motivos sostenidos en el recurso con base en la infracción del principio de congruencia, sin embargo, puede acogerse.

**a)** Ya de partida, es preciso indicar que, lejos de lo que afirma la entidad recurrente, no es enteramente exacto que la modificación sustancial de la actividad de la empresa fuera cuestión que hubiera permanecido ajena al debate sustanciado en la instancia.

Las entidades promotoras del recurso contencioso-administrativo en la instancia se cuidaron, en efecto, de señalar ya en el trance de demanda que con la obtención de la autorización ambiental integrada la entidad ahora recurrente en casación pretendió dotar de cobertura jurídica a la modificación de su actividad. Incluso reitera en conclusiones el mismo alegato.

**b)** En cualquier caso, no hay incongruencia, porque este vicio proyecta su virtualidad sobre las pretensiones y sobre los motivos de impugnación, pero no alcanza ya a las argumentaciones jurídicas sobre las que se hacen descansar los motivos de impugnación, así que han de diferenciarse las exigencias dimanantes de la regla de la congruencia en cada uno de estos casos.

Como señalamos en nuestra Sentencia de 27 de noviembre de 2013 (RC 4123/2010):

"Y **debe asimismo referirse**, desde la perspectiva de poder considerar infringido el principio de congruencia, en razón de la naturaleza del recurso contencioso-administrativo, **el distinto grado de vinculación del Juez contencioso-administrativo en el ejercicio de su función jurisdiccional resolutoria en orden a dar respuesta a las pretensiones deducidas por las partes, a los motivos de impugnación y a las argumentaciones jurídicas**, según se declara en la sentencia constitucional 278/2006, de 27(sic) de septiembre:

« ... debemos considerar que en todo proceso contencioso-administrativo la demanda incorpora necesariamente una pretensión en relación con la actuación administrativa impugnada (sea de declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico, de anulación del acto o resolución, de reconocimiento de una situación jurídica individualizada y adopción de medidas para su pleno restablecimiento, de condena o de cese de una actuación material, ex arts. 31 y 32 de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa: LJCA). *Cualesquiera que sean, las pretensiones han de fundamentarse en concretos motivos aducidos en defensa de la ilegalidad de la actuación administrativa; pudiendo contraponer las partes demandadas, a su vez, motivos de oposición a las pretensiones. Finalmente, los motivos de impugnación o de oposición han de hacerse patentes al órgano judicial mediante las necesarias argumentaciones jurídicas.*

**c)** Por último, cuanto antecede no comporta que el Juez esté constreñido por las alegaciones y razonamientos jurídicos de las partes. A salvo las particularidades de las normas sancionadoras, **el principio procesal plasmado en los aforismos iura novit curia y da mihi factum, dabo tibi ius permite al Juez fundar el fallo en los preceptos**





**legales o normas jurídicas que sean de pertinente aplicación al caso, aunque no hayan sido invocadas por los litigantes**, pudiendo así recurrir a argumentaciones jurídicas propias distintas de las empleadas por las partes, si conducen a aceptar o rechazar las pretensiones deducidas o los motivos planteados por las mismas (desde la inicial STC 20/1982, de 5 de mayo, FJ 2, hasta la más reciente STC 116/2006, de 24 de abril, FJ 8) ».

En suma, es compatible la regla de la congruencia con el principio "iura novit curia", cuya virtualidad asimismo ha de preservarse (en este sentido, Sentencias de 3 de marzo de 2004 RC 4353/001, 6 de abril de 2004 RC 5475/2001, 9 de junio de 2004 RC 656/2002, 30 de junio de 2004 RC 865/2002, 2 de febrero de 2005 RC 5405/2001, 23 de marzo de 2005 RC 2736/2002 y 3 de julio de 2015 RC 3554/2013).

Así las cosas, en el supuesto que nos ocupa:

- Las entidades promotoras del recurso contencioso-administrativo intentaron hacer valer en la instancia la anulación de la resolución impugnada (la autorización ambiental integrada otorgada a la entidad recurrente mediante Orden de 28 de mayo de 2008): la sentencia resultó congruente con la **pretensión** anulatoria esgrimida, en tanto que, conforme a lo establecido en su **parte dispositiva**, estimó el recurso y anuló la citada autorización.

- La resolución judicial ahora impugnada se adoptó además al amparo del **motiv** o de nulidad invocado en la demanda, esto es, la omisión en el procedimiento de la práctica del trámite de evaluación de impacto ambiental, como acredita la **fundamentación jurídica** de la sentencia, que concluye precisamente indicando:

"Por tanto, el que fuera una "instalación existente" no le exime de la obligación de someterse a EIA, de conformidad con lo establecido en el art. 10.5 y Disposición Transitoria Primera de la Ley 16/2002, en la Disposición Transitoria Única, apartado 3 del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, y en el art. 45.1 de la Ley 11/2003, en relación con el art. 4 g) y con el apartado i) de su Anexo III y en el art. 3, apartado 1, en relación con el Anexo I, grupo 4, apartado i) del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos".

- Lo que sucede es que, a su vez, el motivo de nulidad se apoya en el hecho de que la empresa ha incrementado su actividad productiva y los residuos generados como consecuencia de la modificación sustancial de su actividad.

Como prosigue indicando la sentencia, la obligación de someterse a EIA deriva justamente de la expresada circunstancia:

**"Obligación que deriva del incremento de la actividad productiva en más del 15% de lo inicialmente autorizado y en el incremento en más del 25% de la producción de residuos no peligrosos al autorizar a mayores la resolución impugnada la actividad de valorización energética de residuos no peligrosos mediante su empleo como combustible alternativo".**

Como certeramente señala el escrito de oposición a la estimación del recurso, este último confunde el motivo con la argumentación jurídica. Si se precisaba la evaluación de impacto ambiental era, justamente, porque la empresa había incrementado su productividad y la generación de residuos y lejos estaba de disponer de la cobertura precisa con la que inicialmente contaba para el desarrollo de su actividad.

Así, pues, amén de que, como señalábamos antes, no es enteramente exacto que la argumentación jurídica sobre la que se construye el motivo de impugnación no se sostuviera desde el inicio del litigio, y de que la sentencia impugnada no hiciera en el fondo sino atenerse a ella, en todo caso, también, se hace preciso señalar que es obligado distinguir los motivos y los argumentos -aunque aparezcan frecuentemente entrelazados y no puede ser de otra forma muchas veces-, porque las exigencias derivadas del principio de congruencia, si bien alcanzan a los motivos de impugnación, no se proyectan en cambio sobre los argumentos en sí mismos considerados.

Por eso, en suma, no procede acoger ninguno de los dos motivos examinados en este fundamento, como adelantamos.

**QUINTO.-** Como **tercer motivo de casación**, al amparo ya del artículo 88.1 d) de nuestra Ley jurisdiccional, la entidad recurrente invoca la vulneración de los artículos 218 y 319 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, artículos 9.3 y 24.1 de la Constitución, y jurisprudencia de aplicación, por considerar ilógica y arbitraria la valoración de la prueba practicada en la instancia.

**A)** No ignora el recurso las dificultades existentes para que el motivo alegado en los términos expuestos pueda prosperar en esta sede, en tanto que deja expresa constancia de ello al recordar nuestra doctrina, de la que



es claro exponente, entre tantas otras, la Sentencia de 11 de febrero de 2004 (RC 1125/2001 ), uno de cuyos pasajes reproduce:

"«Es ya doctrina reiterada de esta Sala que la formación de la convicción sobre los hechos en presencia para resolver las cuestiones objeto del debate procesal está atribuida al órgano judicial que, con inmediación, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorios, sin que pueda ser sustituido en tal cometido por este Tribunal de casación, puesto que la errónea valoración probatoria ha sido excluida del recurso de casación en la jurisdicción civil por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, y no ha sido incluida como motivo de casación en el orden Contencioso-Administrativo, regulado por primera vez en dicha Ley. Ello se cohonestaba con la naturaleza de la casación como recurso especial, cuya finalidad es la de corregir errores en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y no someter a revisión la valoración de la prueba realizada por el tribunal de instancia".

Pero el recurso considera que concurre precisamente una de las excepciones reconocidas por nuestra jurisprudencia que permiten eludir la aplicación de la regla general que acaba de transcribirse. Así, en los propios términos de la resolución antes mencionada:

"Ahora bien, ello no impide que puedan ser objeto de revisión en sede casacional los siguientes temas probatorios o relacionados con la prueba:

d) Infracción de las reglas de la sana crítica cuando la apreciación de la prueba se haya realizado de modo arbitrario o irrazonable o conduzca a resultados inverosímiles, que puede hacerse valer por el mismo cauce de infracción del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, pues el principio de tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos que consagra el artículo 24 de la Constitución (RCL 1978\2836) comporta que estos errores constituyan vulneraciones del citado derecho y por ende infracciones del ordenamiento jurídico susceptibles de fiscalización por el Tribunal Supremo".

**B)** A juicio del recurso, la sentencia impugnada otorga valor decisivo a un dato recogido en un informe municipal (folio 126 del expediente) acerca de la producción de clinker contenido en una licencia de obra civil de ampliación de factoría obtenida en 1976, un mero dato suelto, según se alega, porque la propia licencia a la que se hace referencia en el mismo no ha sido objeto de análisis y, además, no se ha valorado conjuntamente con los demás datos y documentos obrantes en el expediente.

**a)** Acierta al recurso cuando afirma que la sentencia impugnada atribuye a la licencia obtenida el 2 de octubre de 1976 un valor relevante:

"Efectivamente, la fábrica de cemento litigiosa era "una instalación existente" en los términos en que se define este tipo de instalación en el art. 3.d) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (instalación existente>>: cualquier instalación en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha), pues **consta en el expediente que la empresa ha venido solicitando desde el año 1974 las correspondientes licencias ambiental y de apertura de actividad, según el informe del Alcalde del Ayuntamiento de Villadecanes** (folio 124).

**Ahora bien, de la documentación obrante en el expediente sobre las licencias y autorizaciones de que dispone, solo consta que obtuvo el 2 de octubre de 1976 licencia de obra civil para ampliación de factoría para producción de 2100/t/día de clinker "**

Pero de ello no sigue una valoración ilógica o arbitraria de la prueba practicada, porque no se han dejado de ponderar los demás datos y documentos obrantes en el expediente, como el pasaje antes transcrito pone de relieve.

A la Sala de instancia no le es ajeno el informe municipal en su conjunto que pretende hacerse valer. El recurso intenta salir al paso de la conclusión alcanzada por la Sala de instancia, con fundamento en el antedicho informe de forma contradictoria, porque, por un lado, trata de menguar su valor, pero, por otro, apela a los demás extremos contenidos en el documento para intentar hacer valer su planteamiento.

En cualquier caso, la sentencia no prescinde del informe municipal recogido en los folios 126-127, hace explícita referencia al indicado documento, y lo valora en todos sus extremos y no sólo en el relativo a la licencia de 1976, lo mismo que el resto de los documentos que ahora tratan de traer a colación en casación. Consecuencia de todo lo cual es que solo reconoce a dicha licencia como título habilitante para la ampliación de la actividad de la empresa; y no considera que lo sean en cambio las demás licencias a cuya solicitud se refiere también el informe municipal: solo se hace constar el hecho de su solicitud y tampoco por razón



del objeto que les es propio cabe deducir que proporcionan el requerido amparo a la realización de nuevas actividades.

Por otro lado, tampoco trata de esconderse en absoluto el hecho mismo de que con la obtención de la autorización ambiental integrada se pretende dar cobertura a nuevas actividades, en tanto que se hace explícita referencia a las instalaciones nuevas que se contemplan: (nave para almacenamiento de residuos peligrosos, silo estanco de harinas y grasas, nave para el almacenamiento de residuos no peligrosos utilizados en el proceso de valorización energética y edificio para el sistema de dosificación, transporte y alimentación de combustibles alternativos al horno); tal y como la propia sentencia impugnada hace constar. Sin que tampoco a lo largo del debate desarrollado en la instancia se cuestionara la expresada circunstancia.

De modo que el razonamiento y valoración de la prueba son congruentes y racionales.

b) Sobre la base expuesta, la Sala de instancia alcanza la conclusión que también exterioriza a continuación:

" **En el expediente consta, al folio 13**, que la cantidad de toneladas de cemento por año producidas por la instalación litigiosa en los años 2003, 2004 y 2005 ha sido:

1.046.600 en 2003; 1.105.300 en 2004; y 1.059.400 en 2005; es decir,

**2.867 t/día en 2003; 3.028 t/día en 2004; y 2902 t/día en 2005.**

**Y en la resolución impugnada** se indica que la capacidad de producción de la instalación es de:

- **Clinker: 2600 t/día.**

- **Cemento: 4200 t/día.**

**Lo expuesto evidencia que las autorizaciones de que disponía la empresa codemandada antes de la AAI no amparaban la actividad que se estaba realizando en su integridad ni mucho menos la que se autorizaba con ella".**

Lejos de lo que asimismo aduce el recurso, no se trata de cuestionar que la actividad empresarial desarrollada por la empresa revele la existencia de una realidad dinámica, sino todo lo contrario; antes bien, se parte de dicha premisa.

Lo que afirma la sentencia impugnada, más limitadamente, es que los cambios en la actividad han sucedido sin la cobertura requerida y, de este modo, se ha producido una modificación sustancial de la actividad desarrollada que no cuenta con el respaldo de las autorizaciones obtenidas inicialmente y que impide considerar a la empresa como una instalación existente, a los efectos de eludir la necesidad de realizar el trámite de evaluación ambiental.

Y no podemos ahora desautorizar la conclusión alcanzada. Como afirmamos en nuestra Sentencia de 19 de julio de 2012 (RC 135/2010):

"Pues bien, debemos dar la razón al Abogado del Estado en este punto, pues la apreciación e interpretación de los documentos obrantes en el expediente administrativo y los hechos que de ellos se desprenden y, por ende **, la convicción sobre los hechos relevantes para la decisión del asunto, corresponde al Tribunal de instancia** , quedando extramuros del ámbito casacional y fuera de los motivos de casación del art. 88.1 de la LJCA "

Y ello, porque, como también señalamos, en nuestra Sentencia de 13 de diciembre de 2013 (RC 5561/2010):

"Pretende directamente que este Tribunal de casación corrija la valoración de la prueba que ha realizado la Sala de instancia, lo que, como es sabido, no tiene cabida en el recurso de casación salvo en supuestos excepcionales que ha perfilado la jurisprudencia, como, por ejemplo, cuando se acredite que la apreciación de la prueba por el Tribunal de instancia ha sido ilógica o arbitraria, contraria a los principios generales del derecho o a las normas que regulan el valor tasado de determinados medios de prueba.

(...) La valoración de las pruebas periciales debe sujetarse a las reglas de la sana crítica, no puede considerarse infringido salvo que se justifique que la valoración realizada por el Tribunal de instancia es ilógica o arbitraria. Esto es, no basta con justificar que el resultado probatorio obtenido por la Sala de instancia pudo ser, a juicio de la parte recurrente, más acertado o ajustado al contenido real de la prueba, sino que es menester demostrar que dicha apreciación es arbitraria o irrazonable o conduce a resultados inverosímiles - sentencia de esta Sala de 14 de diciembre de 2011(RJ 2012\2740) (casación 1548/2008)".

En definitiva, el resultado de la prueba recogido por la sentencia es verosímil; por lo que tampoco cabe acoger el motivo de casación examinado en este fundamento.

**SEXTO.-** Aunque desde distinta perspectiva, el **motivo cuarto de casación** alegado en el recurso que ahora hemos de examinar responde en el fondo al mismo fundamento que el anterior. Se sostiene en el mismo la



infracción de la normativa sustantiva aplicable al caso (Ley 16/2002: artículos 3 e ), 10.2 y 5; Real Decreto 509/2007: disposición transitoria única, apartado tercero; y Real Decreto Legislativo 1/2008 : artículo 3.1).

**A)** Este es el bloque normativo, en efecto, del que se sirve la sentencia impugnada para resolver el litigio. Pero no cabe formular reproche alguno al modo en que ha venido a aplicarlo:

- El razonamiento desarrollado en el recurso comienza por ser técnicamente impecable, en cuanto que se refiere primero a la Ley 16/2002 para resaltar la obligación de adaptarse a ella de las instalaciones existentes.

El primer párrafo de la disposición transitoria primera (Régimen aplicable a las instalaciones existentes) de la Ley 16/2002 , en su redacción vigente en el momento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada controvertida en la litis, obligaba, en efecto, a los titulares de las instalaciones existentes, definidas en el artículo 3.d) de esta Ley , a adaptarse a la misma antes del 30 de octubre de 2007, fecha en la que deberían contar con la pertinente autorización:

*"Disposición transitoria primera. Régimen aplicable a las instalaciones existentes*

*Los titulares de las instalaciones existentes, definidas en el artículo 3.d) de esta Ley, deberán adaptarse a la misma antes del 30 de octubre de 2007, fecha en la que deberán contar con la pertinente autorización ambiental integrada".*

- Y lo es también cuando acude después al texto reglamentario dictado en su desarrollo. La concreción del régimen jurídico aplicable a estas instalaciones existentes se contenía en el apartado tercero de la disposición transitoria única (Régimen aplicable a las instalaciones existentes) del Real Decreto 509/2007, en virtud del cual:

*"3. En los procedimientos de adaptación de las instalaciones existentes a la Ley 16/2002, de 1 de julio, podrá sustituirse la documentación enumerada en el artículo 12 de la misma por una copia de las autorizaciones sectoriales otorgadas a la instalación, en la medida en que cubran las exigencias establecidas en el mencionado artículo.*

*Asimismo, en lo que a la evaluación de impacto ambiental de las instalaciones existentes se refiere, ésta sólo se realizará en aquellos casos que establezca la normativa en la materia".*

- Es sin embargo cuando procede a interpretar la normativa ambiental propiamente dicha a la que se remiten los textos legal y reglamentario que acabamos de transcribir, cuando quiebra la consistencia de la intachable línea argumental seguida hasta ahora, porque, con arreglo al artículo 3.1 del Real Decreto Legislativo 1/2008 , cuya aplicabilidad en el caso nadie discute:

*"Los proyectos públicos y privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o **"cualquier otra actividad comprendida en el Anexo I "** deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta Ley".*

Y dentro del Anexo I, en concreto, en el apartado e) de su Grupo 9 se incluye:

**" E) Cualquier modificación o extensión de un proyecto consignado en el presente Anexo, cuando dicha modificación o extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el presente Anexo "** .

Como resultado de esta nueva remisión, definitivamente, es al Anexo I, Grupo 4, apartado I, al que hay que estar en el caso; y éste contempla la sujeción al trámite de evaluación ambiental, concretamente, en los siguientes supuestos:

**"I). Instalaciones para la fabricación de cemento o de clinker en hornos rotatorios, con una capacidad de producción superior a 500 toneladas diarias, o de clinker en hornos de otro tipo, con una capacidad de producción superior a 50 toneladas al día. Instalaciones dedicadas a la fabricación de cal en hornos rotatorios, con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día".**

Conforme a la sentencia impugnada, se da justamente el indicado supuesto de hecho para la aplicación de las previsiones establecidas en la normativa ambiental.

**B)** Resulta inútil tratar de desautorizar esta conclusión:

- No puede prosperar el intento por acotar el alcance de las disposiciones transcritas a los "proyectos", porque las modificaciones que pretenden introducirse respecto de actividades autorizadas inicialmente también tienen cabida en aquéllas, como acabamos de constatar ( nuestra Sentencia de 7 de julio de 2004 RC 1738/2001 ), citada en el recurso, circunscribe la evaluación ambiental a los proyectos para resaltar que a la sazón -esto es, al tiempo de enjuiciarse los hechos- no comprendía la de los planes).





- Y, por otro lado, tampoco resulta procedente acudir a las citas jurisprudenciales que también se esgrimen, porque van referidas a supuestos claramente diferenciados (no procede la apelación a nuestra Sentencia de 4 de noviembre de 2013 RC 3069/2010 , porque tampoco entonces se discutía la incorporación de modificaciones sustanciales a la actividad y por tanto podía mantenerse sin controversia la consideración de la empresa a la sazón concernida como instalación preexistente).

- En realidad, en el fondo, tampoco viene a negarse en el recurso la existencia misma de tales modificaciones en sí consideradas. Lo que más bien pretende hacerse valer a este respecto es que tales modificaciones han dispuesto de la cobertura requerida con anterioridad y que, por tanto, la autorización ambiental ahora pretendida no viene a introducir modificación alguna.

Pero entramos así en un terreno valorativo que escapa a las consideraciones propias que nos habrían de ocupar en el desarrollo del motivo que ahora examinamos y cumple remitirnos al efecto al examinado en el fundamento precedente. De ahí también la íntima vinculación entre ambos a la que antes aludimos.

Partiendo así de las conclusiones alcanzadas en dicho fundamento, no cabe duda de que, al amparo de la normativa aplicable se ha venido a producir una modificación sustancial, como afirma la sentencia impugnada:

"En el art. 3 e) de la Ley 16/2002 se definen las modificaciones sustanciales de actividad en los siguientes términos "Modificación sustancial">>: cualquier modificación realizada en una instalación que en opinión del órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada y de acuerdo con los criterios establecidos en el art. 10.2 pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente". Y en el art. 10.2 se dice "A fin de calificar la modificación de una instalación como sustancial se tendrá en cuenta la mayor incidencia de la modificación proyectada sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente, en los siguientes aspectos:

- a) El tamaño y producción de la instalación.
- b) Los recursos naturales utilizados por la misma.
- c) Su consumo de agua y energía.
- d) El volumen, peso y tipología de los residuos generados.
- e) La calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales de las áreas geográficas que puedan verse afectadas.
- f) El grado de contaminación producido.
- g) El riesgo de accidente".

Y que dicha modificación sustancial tiene la consideración de "nueva actividad" a los efectos de la aplicación del bloque normativo ambiental:

"Por otro lado, en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se establece que a los efectos de esa Ley -por tanto, a los efectos de solicitar autorización ambiental- se considera *nueva actividad* , con arreglo al art. 4.g ) "Los cambios o modificaciones sustanciales de las actividades, entendiéndose 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. Con carácter general no limitativo, se entenderá que es un cambio sustancial **el incremento de la actividad productiva más de un 15% sobre lo inicialmente autorizado** , la producción de sustancias o bienes nuevos no especificados en el proyecto original o la producción de residuos peligrosos nuevos **o el incremento en más de un 25% de la producción de residuos no peligrosos** ".

Por lo que resulta incuestionable su sujeción al preceptivo trámite de evaluación ambiental, que es la conclusión alcanzada por la Sala, acogiendo el motivo de impugnación esgrimido por los recurrentes en la instancia y, en consecuencia también, dando asimismo acogida a la pretensión anulatoria sustentada en el recurso.

Tampoco ha lugar, pues, a estimar este motivo.

**SÉPTIMO.-** Desestimado en su integridad el presente recurso de casación, procede imponer la condena en costas a la entidad recurrente, si bien cabe asimismo limitar su cuantía, conforme a lo dispuesto por el artículo 139.2 de nuestra Ley jurisdiccional . De manera que, atendida la índole del asunto y la conducta desplegada por las partes, las costas, por todos los conceptos, no podrán exceder de la cantidad de 4.000 euros más IVA.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.



Por todo ello, en nombre de SM el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

#### FALLAMOS

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación nº 576/2014, interpuesto por la Entidad CEMENTOS COSMOS, S.A. contra la sentencia nº 40/2014 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, en fecha 10 de enero de 2014, recaída en el recurso contencioso administrativo nº 2320/2008.

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

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 Rafael Fernandez Valverde **Jose Juan Suay Rincon** Cesar Tolosa Tribiño Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Ernesto Peces Morate Mariano de Oro-Pulido y Lopez PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. **Jose Juan Suay Rincon**, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CEMENTOS COSMOS