



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN
Sala de lo Contencioso-administrativo de
VALLADOLID
Sección Segunda

M^a REYES GARCÍA GUTIÉRREZ
PROCURADORA

reyesgarciaprocuradora@yahoo.es

Tfno.: 635 124 835

12- MARZO- 2024

FECHA DE NOTIFICACIÓN

SENTENCIA: 00236/2024

Equipo/usuario: JVA
Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA
N.I.G: 47186 33 3 2022 0000874

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000803 /2022 /

Sobre: URBANISMO

De FEDERACION DE ECOLOGISTAS EN ACCION DE CASTILLA Y LEON
ABOGADA D.^a MARIA ANGELES GALLEGO MAÑUECO
PROCURADORA D.^a MARIA REYES GARCIA GUTIERREZ

Contra CONSEJERIA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE (JUNTA DE CASTILLA Y LEON)
LETRADO DE LA COMUNIDAD

SENTENCIA N.º 236

ILMOS. SRES.

PRESIDENTE DE SECCIÓN:

DON JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ

MAGISTRADOS:

DOÑA ADRIANA CID PERRINO

DOÑA MARÍA LUACES DÍAZ DE NORIEGA

En Valladolid, a 29 de febrero de 2024.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid el presente recurso número 803/2022, en el que se impugna:

La Orden FYM/304/2022, de 2 de abril, por la que se acuerda dar publicidad a la adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León (PIRCYL), publicada en el BOCyL de 12 de abril de 2022, y contra el Acuerdo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 11 de marzo de 2022 por el que se aprueba la adaptación del PIRCYL a las disposiciones comunitarias recogidas en la modificación de la Directiva Marco de Residuos y a la normativa vigente en materia medioambiental.

Son partes en dicho recurso:

Como recurrente: La FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN, representada por la Procuradora Sra. García Gutiérrez y asistida por la Letrada Sra. Gallego Mañueco.

Como demandada: La ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN (Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de la Junta de Castilla y León), representada y defendida por Letrado de sus servicios jurídicos.

Ha sido ponente la Ilma. Magistrada Sra. María Luaces Díaz de Noriega.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto y admitido a trámite el presente recurso, y una vez recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se declare nulo, anulable o contrario a derecho el Acuerdo de 11 de marzo de 2022 de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba la adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León, publicado por Orden FYM/304/2022, de 2 de abril, con expresa imposición de costas a la parte demandada.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación de la Administración demandada, en base a los hechos y fundamentos de derecho en él expresados, se solicitó de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se declare la inadmisibilidad del recurso o, subsidiariamente, su desestimación, con imposición de las costas a la parte recurrente.

TERCERO.- No habiéndose solicitado el recibimiento a prueba del procedimiento, se concedió plazo a las partes, de forma sucesiva, para conclusiones.

CUARTO.- Presentado escrito de conclusiones por ambas partes y declarados conclusos los autos, se señaló para su votación y fallo el pasado 20 de febrero.

QUINTO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León contra la Orden FYM/304/2022, de 2 de abril, por la que se acuerda dar publicidad a la adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León (PIRCYL), publicada en el BOCyL de 12 de abril de 2022, y contra el Acuerdo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 11 de marzo de 2022 por el que se aprueba la adaptación del PIRCYL a a las disposiciones comunitarias recogidas en la modificación de la Directiva Marco de Residuos y a la normativa vigente en materia medioambiental.

Plantea la Federación recurrente que este último Acuerdo impugnado es nulo, anulable o contrario a derecho ya que bajo la confusa denominación de "Adaptación del PIRCYL", nos encontramos con una verdadera revisión o modificación de un Plan Regional de ámbito sectorial, en este caso del Plan Integral de Residuos de Castilla y León, aprobado por Decreto 11/2014, de 20 de marzo (BOCyL de 24 de marzo de 2014). En tanto revisión o modificación de un Plan Regional de ámbito sectorial, la Adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León debió someterse a los requisitos procedimentales del art. 24 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, que incluyen el inicio del procedimiento de aprobación, información pública y audiencia a las Administraciones Públicas, informe de la Federación Regional de Municipios y Provincias, resolución del trámite ambiental, dictamen del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, y aprobación mediante Decreto. Adicionalmente, en la medida en que la Adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León establece el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental referidos a la gestión de residuos, está sujeta a una evaluación ambiental estratégica ordinaria, conforme al art. 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Considera la actora que se han incumplido requisitos legales establecidos para poder planificar la política regional de residuos, a los que se añade la vulneración del derecho constitucional a la participación recogido en los arts. 9.2 y 23.1 de la Constitución Española, derivada de la omisión de lo establecido en el art. 17.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y en el art. 5.2.b) del Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León.

La Administración demandada plantea dos cuestiones, una de forma, consistente en la petición de que se declare la inadmisibilidad del recurso por divergencia entre el acto impugnado en el escrito de

interposición del recurso y el recogido posteriormente en la demanda, y en cuanto al fondo, considera que en este caso no se trata de la aprobación de un nuevo Plan ni de la modificación del ya existente sino simplemente de una actualización del mismo y como tal no hay necesidad de seguir los tramites procedimentales que reclama la actora. Es importante destacar que la actualización del Plan no modifica ni revisa ninguno de los apartados de aplicación plena, ni establece obligaciones nuevas o adicionales para los particulares o para las Administraciones Públicas, ni se modifican los criterios de ubicación de las distintas instalaciones de tratamiento o eliminación de residuos que pudieran alterar el marco de las autorizaciones ya concedidas para su instalación o funcionamiento. Nada dice el apartado 22.3 del Plan sobre cómo ha de tramitarse la actualización en él prevista, únicamente establece que la propuesta la hará la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental, a la vista de los resultados obtenidos a través de los mecanismos de evaluación y seguimiento del Plan. Cumpliendo ese mandato, el Servicio de Residuos y Suelos Contaminados de la Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio comenzó a trabajar en la adaptación del Plan en el año 2019. Desde entonces se han realizado varios trabajos orientados a la adaptación del mismo, teniendo en cuenta estos documentos y trabajos previos, así como las circunstancias antes indicadas, especialmente la relativa a la ausencia de alteración del contenido obligacional del Plan, así como a la urgencia de proceder a su actualización para cumplir las condiciones habilitantes de acceso a los fondos europeos de gestión compartida en el periodo de programación 2021-2027, finalmente se procedió a la necesaria actualización.

SEGUNDO.- Sobre la alegación de la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo por divergencia entre el acto impugnado en el escrito de interposición del recurso y el recogido en la demanda.

En el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se identifica como acto impugnado: "la Orden FYM/304/2022, de 2 de abril, por la que se acuerda dar publicidad a la adaptación del Plan Integral de residuos de Castilla y León (PIRCYL), publicada en el BOCyL de 12 de abril de 2022" y en el Suplico de la demanda se pide que: "se declare nulo, anulable o contrario a derecho el Acuerdo de 11 de marzo de 2022 de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba la adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León (PIRCyL), publicado por Orden FYM/304/2022, de 2 de abril".

Partiendo de la necesaria interpretación restrictiva que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo exige realizar sobre los supuestos que puedan dar lugar a inadmisión de los recursos

contencioso administrativos, no podemos compartir los argumentos de la Administración demandada, en primer lugar, porque la Orden mencionada en el escrito de interposición, si bien es de publicidad, está íntima y estrechamente relacionada con el Acuerdo de 11 de marzo de 2022 por el que se aprueba la adaptación del Plan Integral de Residuos, y en todo caso no tiene un contenido sustantivo propio al estar en íntima conexión con éste Acuerdo, que es el que realmente es el objeto del recurso y así se entiende sobradamente, y en segundo lugar, porque estamos ante una mera divergencia que no tiene relevancia o entidad suficiente para constituir un supuesto de desviación procesal que dé lugar a una declaración de inadmisibilidad del recurso.

TERCERO.- Sobre el fondo del asunto.

-El Consejo de Gobierno de Castilla y León aprobó en su sesión de 11 de marzo de 2022 el documento **denominado Adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León a las disposiciones comunitarias** recogidas en la modificación de la Directiva Marco de Residuos y a la normativa vigente en materia medioambiental. A su vez se aprueba también la Orden FYM/304/2022, de 2 de abril, por la que se acuerda dar publicidad a la adaptación del Plan Integral de residuos de Castilla y León (PIRCYL), publicada en el BOCyL de 12 de abril de 2022.

En los antecedentes de este documento se explica que: " Con este documento se adapta el Plan integral de Residuos de Castilla y León, (en adelante PIRCyL), que fue aprobado por el Decreto 11/2014, de 20 de marzo, y publicado en el BOCyL de 20 de septiembre de 2016, las disposiciones comunitarias recogidas en la modificación de la Directiva Marco de Residuos y a la normativa vigente en materia medioambiental..". "..Se dicta con apoyo en la Disposición final primera del Decreto 11/2014, de 20 de marzo, habilitación normativa que autoriza al titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del presente Decreto, y en base al apartado 22 del plan que recoge las medidas especiales para el seguimiento y revisión del plan.."

"La actualización propuesta desde la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental obedece a la necesidad de actualizar e incorporar dichos cambios normativos, sin modificar los objetivos estratégicos del Plan, por lo que podemos hablar de una puesta al día de los objetivos cuantitativos que ya de por si son de obligado cumplimiento por el marco normativo vigente sobrevenido desde la aprobación en 2014 del PIRCyL. "

"...En el ámbito autonómico es necesario tener en consideración dos instrumentos programáticos relevantes cuya aprobación ha tenido lugar después de la redacción y aprobación del citado PIRCyL:

- Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León.

- Acuerdo 115/2021, de 14 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la «Estrategia de Economía Circular 2021-2030».

A nivel estatal, se deben también incorporar instrumentos de planificación, que inciden directamente en la planificación autonómica en materia de residuos:

- Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016 - 2022, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015.
- La Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030

A nivel comunitario, las normas de residuos que forman parte del denominado paquete de economía circular, fueron publicadas el 14 de junio de 2018, y son la Directiva (UE) 2018/851, que modifica la Directiva Marco de Residuos de 2008, la Directiva (UE) 2018/850, relativa al vertido de residuos, la Directiva (UE) 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases y la Directiva (UE) 2018/849 que modifica tres directivas anteriores sobre vehículos al final de su vida útil, residuos de pilas y acumuladores y residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Merece mención especial la primera, ya que esta Directiva incluye una serie de modificaciones sobre el contenido de los planes de prevención y gestión de residuos, algunas de las cuales se consideran Condiciones Habilitantes para acceder a la financiación comunitaria en esta materia.

Por ello se hace también necesario actualizar el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Castilla y León, para cumplir las citadas condiciones habilitantes... "

En cuanto a los trámites que se han seguido para aprobar este documento:

- Informe justificativo sobre la necesidad y urgencia de la adaptación del PIRCYL de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de fecha 23 de febrero de 2022.

- Propuesta de Acuerdo de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de fecha 24 de febrero de 2022.

- Sometimiento del Acuerdo a la Comisión de secretarios generales el 3 de marzo de 2022 sin reparo de los Servicios Jurídicos que asisten al citado órgano.

- Aprobación del Acuerdo por el Consejo de Gobierno de fecha 11 de marzo de 2022.

- Comunicación de su aprobación a través de la página web de la Junta de Castilla y León y publicidad de su contenido en el apartado de medio ambiente de la citada página.

- Publicación en el BOCYL de la Orden para dar publicidad a la adaptación del Plan el 12 de abril de 2022.

Partimos de que el PIRCYL fue elaborado por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en concreto por la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 apartado 2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados: "Las Comunidades Autónomas elaborarán los planes autonómicos de gestión de residuos, previa consulta a las Entidades Locales en su caso, de conformidad con esta Ley y fue tramitado como como un plan regional de ámbito sectorial según indica la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León".

De acuerdo con lo establecido en este precepto, no se fija un periodo concreto para la vigencia del Plan. Se ha previsto su evaluación y revisión cada periodo de seis años, con la finalidad de comprobar su adecuación a la realidad de los objetivos previstos, identificar en su caso, las posibles desviaciones, adaptar su contenido a las modificaciones en la normativa sobre residuos que resulte de aplicación e incorporar al mismo tanto los posibles avances tecnológicos sobre las materias planificadas como los instrumentos de ordenación territorial y sectorial que pudieran aprobarse durante su vigencia. Sobre este extremo el art. 14.5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, vigente en el momento de aprobarse la Adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León impugnada (reproducido en el art. 15.5 de la nueva Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular), establece que "los planes y programas de gestión de residuos se evaluarán y revisarán, al menos, cada seis años".

El apartado 22.3 del PIRCYL sobre la revisión y actualización del Plan indica que tiene una vigencia indefinida, con evaluaciones periódicas cada 6 años. No obstante, el Plan podrá ser actualizado o revisado a lo largo de su desarrollo cuando la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental lo proponga a la vista de los resultados obtenidos a través de los mecanismos de evaluación y seguimiento del Plan, con la finalidad de corregir desviaciones o incorporar cambios normativos de especial relevancia para la consecución de los objetivos estratégicos de Sostenibilidad Ambiental de Castilla y León.

No recogándose un procedimiento concreto sobre esta revisión y actualización -que a su vez ha de partir de la propuesta que realice la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental-habrà que estar necesariamente a lo indicado por el artículo 25 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la

Comunidad de Castilla y León sobre la modificación o revisión de los Planes cuando dispone: "2. La revisión y modificación de los Planes y Proyectos Regionales se ajustará al procedimiento establecido para su aprobación (el del artículo 24); no obstante, para las modificaciones el periodo de información pública y audiencia a las administraciones públicas será de un mes".

Si además afectan a medio ambiente o residuos hay que estar también a lo exigido por el artículo 6 de la Ley 21/2013, de 9 de febrero, de evaluación ambiental, cuando indica que serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando: "a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la gestión de residuos".

La Administración defiende que no se trata de una modificación o revisión sino de una actualización, explicando que la actualización del Plan no modifica ni revisa ninguno de los apartados de aplicación plena del Plan Integral de Residuos de Castilla y León y que no establece obligaciones nuevas o adicionales para los particulares o Administraciones Públicas, más allá de las que son legalmente aplicables por la publicación de normas en el ámbito comunitario y/o estatales.

No podemos compartir con la Administración que se trate de una mera o simple actualización que no comporta ningún cambio, y es que una simple comparación entre el Plan original y su "adaptación" lo pone en evidencia, dada la amplitud y alcance de los cambios introducidos en el Plan Integral de Residuos de Castilla y León, constando la Adaptación impugnada de 112 páginas que incluyen la actualización de los modelos estratégicos de gestión, el Programa de Prevención de Residuos y los Programas de Actuación con las medidas del Plan, entre otros extremos, al margen de que no quede claro si sustituye total o parcialmente y en qué extremos al Plan vigente, lo que nos lleva a considerar que estamos en presencia de una revisión cuya tramitación exige que se respete el derecho constitucional a la participación recogido en los arts. 9.2 y 23.1 de la Constitución Española.

La Administración indica que se ha seguido -a indicación del Ministerio de Transición Ecológica- el mismo procedimiento que en otras Comunidades Autónomas (CCAA), en las cuales a iniciativa de la Consejería competente en la materia se han actualizado los planes de gestión de residuos y programas de prevención autonómicos mediante acuerdo del respectivo Consejo de Gobierno, incorporando los nuevos objetivos de las Directivas comunitarias, sin embargo, ninguna

concreción realiza sobre este extremo, esto es, no hay constancia de a que Comunidades Autónomas concretas se refiere.

En definitiva, entendemos que las razones expuestas son suficientes para estimar el presente recurso contencioso administrativo y a tales efectos anulamos la Orden FYM/304/2022, de 2 de abril, por la que se acuerda dar publicidad a la adaptación del Plan Integral de residuos de Castilla y León (PIRCYL), publicada en el BOCyL de 12 de abril de 2022" y el Acuerdo de 11 de marzo de 2022 de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba la adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León (PIRCyL), publicado por Orden FYM/304/2022, de 2 de abril.

CUARTO.- Dada la estimación del presente recurso contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 139.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción 29/1998 (LJCA) las costas se imponen a la Administración demandada.

QUINTO.- Una vez firme esta sentencia ha de publicarse su fallo en el Boletín Oficial de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 107.2 de la LJCA y de conformidad con lo establecido en ese precepto.

SEXTO.- Contra esta sentencia puede interponerse el recurso de casación previsto en el artículo 86 LJCA, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que estimando el presente recurso contencioso administrativo registrado con el n.º 803/2022, interpuesto por la Procuradora Sra. García Gutiérrez, en nombre y representación de la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León, anulamos la Orden FYM/304/2022, de 2 de abril, por la que se acuerda dar publicidad a la adaptación del Plan Integral de residuos de Castilla y León (PIRCYL), publicada en el BOCyL de 12 de abril de 2022 y el Acuerdo de 11 de marzo de 2022 de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba la adaptación del Plan Integral de Residuos de Castilla y León (PIRCyL), publicado por Orden FYM/304/2022, de 2 de abril.

Las costas se imponen a la Administración demandada.

Una vez firme esta sentencia, publíquese el fallo de la misma en el Boletín Oficial de Castilla y León.



Notifíquese esta resolución a las partes. Esta sentencia no es firme y contra ella cabe interponer recurso de casación si concurren los requisitos previstos en los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción dada a los mismos por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, recurso que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente al de su notificación.

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

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.