

## Sentencia del Tribunal Supremo 4306/2022, de 17 de noviembre de 2022

**ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS**

### **1. RESUMEN DE LA SENTENCIA**

El Tribunal Supremo resuelve, en esta sentencia, el recurso de casación que interpuso la entidad mercantil SIGFITO AGROENVASES, SL, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana número 239/2021, de 25 de mayo. Dicha sentencia estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo que interpuso SIGFITO AGROENVASES, SL, contra la Resolución de 14 de junio de 2018 del secretario autonómico de Medio Ambiente y Cambio Climático, que a su vez estimaba en parte el recurso de alzada interpuesto frente a la resolución 20 de marzo de 2018 del director general de Cambio climático y Calidad Ambiental.

SIGFITO es una sociedad mercantil que emplea un sistema integrado de gestión de residuos. Concretamente, se trata de un sistema que recoge envases de fertilizantes, semillas y otros residuos, con el objetivo de darles un tratamiento medioambiental correcto, y dando, así, una respuesta inmediata a la lucha contra el cambio climático.

Para trabajar en las diferentes comunidades autónomas, SIGFITO necesita la autorización de cada gobierno autonómico, estando así autorizado en las 17 comunidades autónomas. No obstante, esta debe ser renovada cada 5 años.

El origen del litigio es precisamente la Resolución del director general de Cambio climático y Calidad Ambiental, que renovó la autorización otorgada a la sociedad mercantil para implantar y gestionar el sistema integrado de gestión de residuos, de uso profesional agrario, en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

En este sentido, cabe destacar que una de las condiciones de la autorización establecía que, de acuerdo con la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, dicha entidad tiene la consideración de operador sujeto a responsabilidad medioambiental, lo que le obliga a responder de los daños al medio ambiente que pudiera provocar una actividad profesional de terceros sobre la que no puede actuar.

Con lo mencionado aquí no estaba de acuerdo SIGFITO, puesto que entendía que se trataba de una infracción del Anexo III apartado 2 de la citada Ley de Responsabilidad Medioambiental.

Por tanto, y como declaró la Sección de Admisión de la Sala Tercera del TS, la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar «si las actividades de un sistema integrado de gestión de residuos de envases y envases usados, como el aquí

concernido, se consideran incorporadas en la Ley de Responsabilidad Medioambiental, concretamente en la expresión ‘supervisión de tales actividades’, a los efectos de determinar su sujeción a la misma».

En el escrito de interposición la parte recurrente alegó que la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, ha precisado —y no cambiado— el papel que ya tenían atribuido los sistemas integrados creados para la organización de la gestión de los residuos. Asimismo, también expuso que la nueva Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, ha especificado que los sistemas de responsabilidad ampliada del productor no se encuentran incluidos en el Anexo III apartado 2 de la Ley 26/2007, en tanto no tengan la consideración de gestor de residuos ni se dediquen a la supervisión de las mismas. Además, añaden que no se puede afirmar que los sistemas integrados de responsabilidad ampliada de los productores de envases tengan que responder objetivamente por los daños medioambientales que puedan ocasionar, al no desempeñar una actividad contemplada en el citado Anexo III, por las siguientes razones:

- No realizan materialmente ninguna de las actuaciones de tratamiento de residuos que pudiese justificar su responsabilidad. Operan como meros organizadores, por lo que no pueden incurrir en ninguna de las conductas lesivas para el medio ambiente.
- Tampoco participan en los servicios que prestan los gestores, careciendo del dominio del acto. Esto conlleva a que frente a cualquier reclamación por los daños producidos cabe alegar el principio de que no cabe responsabilidad por hechos ajenos salvo que así lo disponga expresamente una disposición normativa.
- No tienen responsabilidad in vigilando, puesto que no tienen una relación con los gestores que les permita dirigir la forma de prestar sus servicios y el cumplimiento de las condiciones de la autorización que pretende evitar los daños medioambientales.

En función de todo lo expuesto, SIGFITO concluyó el escrito solicitando que se dictara sentencia; exigiendo que, con estimación del recurso de casación interpuesto, se acordara la anulación de la sentencia impugnada en lo relativo a la aplicación a la recurrente de la normativa de responsabilidad ambiental.

Por su parte, la Generalitat Valenciana se opuso a las pretensiones de la entidad recurrente llevando a cabo sus respectivas alegaciones en el escrito de oposición. Argumentó lo siguiente:

- De acuerdo con el artículo 7.2 de la Ley 11/1997, de Envases y Residuos de Envases, los sistemas integrados de gestión tienen como finalidad la recogida periódica de envases usados y residuos de envases, actividad recogida específicamente en el Anexo III.

Además, añade que los estatutos de SIGFITO contemplan que el objeto social es, entre otros, la promoción de la defensa del medio ambiente, principalmente mediante la adecuada gestión de uno o varios sistemas integrados/colectivos de

gestión de residuos, realizando a tal efecto todas las actuaciones necesarias. Por tanto, no puede sostenerse que la actividad de SIGFITO se limite a la organización y financiación de la gestión de los residuos.

- El artículo 7.1 de la Ley 11/1997 establece que los sistemas integrados de gestión garantizarán el cumplimiento de los objetivos de reciclado y valorización; además, el artículo 8.1 determina que la solicitud de autorización debe recoger el procedimiento de recogida de datos y de suministro de información a la Administración autorizante, por lo que debe entenderse tanto respecto de la actividad de recogida que desarrolla el propio sistema como de las actividades de reutilización, reciclado o valorización de los residuos de envases recogidos que encomienda SIGFITO a los recuperadores de residuos. Es por ello que es acertada la posición del TSJ cuando señala que esto encaja en el concepto de «supervisión de tales actividades» al que hace referencia el apartado 2 del Anexo III de la Ley 26/2007.

El Tribunal Supremo falló, en la línea con lo sostenido por la Generalidad Valenciana, no haber lugar al recurso de casación y, por tanto, lo desestimó, confirmando así la sentencia impugnada por ser conforme a Derecho.

Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de interés casacional. Esta sentencia ha establecido doctrina jurisprudencial sobre la obligación de los sistemas integrados de gestión de envases de «supervisión de sus actividades».

Para resolver la cuestión, el Tribunal Supremo recuerda que el análisis no debe hacerse «en abstracto», prescindiendo del objeto del litigio y de las pretensiones ejercitadas. Por ello, analizando las circunstancias concurrentes expone y argumenta lo siguiente:

- Se precisa que, de acuerdo con el artículo 7.2 de la Ley 11/1997, los sistemas integrados de gestión tienen como finalidad la recogida periódica de envases usados y residuos de envases, actividad prevista específicamente en el apartado 2 del Anexo III de la Ley 26/2007. Por ello, no hay duda de que desde esta perspectiva es exigible al sistema integrado de gestión de residuos esa mayor responsabilidad.
- Además, se puede llegar a esta conclusión en virtud del alcance interpretativo que deba darse a la expresión «supervisión de tales actividades», incluida en dicho anexo. Las actividades de gestión de residuos, como la recogida, el transporte, la recuperación y la eliminación de residuos y de residuos peligrosos, así como la supervisión de tales actividades, tienen cabida en dicha expresión por dos motivos:
  1. En primer lugar, porque para poder garantizar el cumplimiento de los objetivos de reciclado y valorización es preciso verificar (concepto sinónimo al de supervisar) la correcta realización de esas actividades y comprobar su resultado.
  2. En segundo lugar, porque la recogida de datos y de suministro de información comporta también la verificación y comprobación de los resultados.

En consecuencia, las actividades de un sistema integrado de gestión de residuos de envases y envases usados se consideran incorporadas en el Anexo III apartado 2 de la 26/2007, concretamente en la expresión «supervisión de tales actividades», a los efectos de determinar su sujeción a dicha ley.

## 2. CONCLUSIÓN

El artículo 3 de Ley de Responsabilidad Medioambiental contempla el ámbito de aplicación de la misma y determina en su apartado primero que «se aplicará a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el Anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia», concretándose en su Anexo III las actividades a que hace referencia este precepto.

En este Anexo III se incluyen, entre otras, en el apartado 2 «Las actividades de gestión de residuos, como la recogida, el transporte, la recuperación y la eliminación de residuos y de residuos peligrosos, así como la supervisión de tales actividades, que estén sujetas a permiso o registro de conformidad con la Ley 10/1998, de 21 de abril».

En función de esto, y como ha resuelto el TS, consideramos acertada la decisión de desestimar la demanda partiendo de la base de que SIGFITO no se limita a «organizar y financiar de acuerdo con la Ley» y que «la organización y financiación de esas actividades no es ciega, sino que debe controlar que se lleva a cabo conforme a la normativa vigente en cada caso, por eso se le asigna el carácter de ‘supervisor’ y ‘empresa’ que suministra datos y elementos a la Administración y que le sirven para un mejor conocimiento y poder dar una normativa más precisa y de mejora del sistema». Además, esta conclusión también se ve reforzada al examinar el objeto social de la entidad recurrente.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley de Responsabilidad Medioambiental dispone como objeto el siguiente: «Regular la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que ‘quien contamina paga’».

A partir de todo lo expuesto, conviene mencionar la posible atribución de responsabilidades a SIGFITO en el sentido del artículo 9. Es decir, es una empresa que lleva a cabo una actividad económica incluida en el ámbito de la ley y, por tanto, está obligada a adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales y a sufragar sus costes.

En conclusión, esta sentencia del Tribunal Supremo trata de aclarar que las actividades de un sistema integrado de gestión de residuos de envases y envases usados se pueden incluir en la expresión «supervisión de tales actividades» tal y como se contempla en el ANEXO III apartado 2 de la citada ley, a los efectos de determinar su

sujeción a lo dispuesto en dicha Ley. Por lo tanto, les resulta aplicable la normativa de responsabilidad medioambiental.

No solo eso, sino que, además, con esta sentencia se ponen en valor el trabajo y las opiniones técnicas y jurídicas de las comunidades autónomas en materia de responsabilidad ampliada del productor. De este modo, la Conselleria de Transición Ecológica ha conseguido demostrar, a nivel estatal, las tesis autonómicas respecto a la necesidad de que estos sistemas se impliquen más en el control global de toda su cadena de gestión.

Beatriz DE CASTRO BERMEJO  
Doble Grado en ADE-Derecho  
Universidad de Salamanca  
[beacb21@usal.es](mailto:beacb21@usal.es)

Alicia GALÁN RAMOS  
Doble Grado en ADE-Derecho  
Universidad de Salamanca  
[aliciagalanramos@usal.es](mailto:aliciagalanramos@usal.es)