

Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo*

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

Sumario

	<u>Página</u>
1. Sobre responsabilidad patrimonial de la Administración pública	181
2. Acceso a la información ambiental	183
3. Declaración de parque natural y aprobación extemporánea del PORN	185
4. Derecho administrativo sancionador	187
5. Expropiación forzosa	191
6. Evaluación de impacto ambiental	192
7. Ruido	202
8. Suelo no urbanizable	203

* * *

1. SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2006, ponente Jesús Ernesto Peces Morate (RJ 2006, 4437).

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación del recurrente, arrendatario de una finca rústica explotada como coto de caza, que se ve privado del aprovechamiento cinegético en una parte importante de la finca como consecuencia de la declaración del Parque Natural de las Hoces del Río Duratón.

El Tribunal Supremo hace dos consideraciones de interés. Primera, que el cómputo del plazo de prescripción de un año no se inicia con la publicación de la

* Sentencias del Tribunal Supremo con contenidos atinentes al medio ambiente, dictadas entre julio de 2005 y diciembre de 2006.

Ley 5/1989, de 27 de junio, por la que se declaró el Parque de las Hoces del Río Duratón; puesto que la prohibición de cazar se prolongó en el tiempo, el perjuicio no se encontraba consumado hasta la extinción del contrato de arrendamiento, por lo que la acción no podía considerarse prescrita como hizo el tribunal de instancia. Segunda, el Tribunal Supremo declara la responsabilidad patrimonial por afectar a usos permitidos en suelo no urbanizable que derivan de la declaración del espacio natural o sus instrumentos de planificación, en aplicación de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León, pero pone cuidado en hacer la siguiente puntualización: «Estos preceptos autonómicos, además, no hace sino reproducir la legislación básica del Estado en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de protección del medio ambiente (artículo 149.1.18ª y 23ª de la Constitución)...»

2 y 3. Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 1 de julio y 30 de septiembre de 2005, ponentes Margarita Robles Fernández y Enrique Lecumberri Martí, respectivamente (RJ 2005, 9458 y 9957).

En aplicación de la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, sobre el Parque Nacional de Doñana, los terrenos incluidos en el Parque cuyos propietarios no suscribiesen los correspondientes acuerdos respecto a las limitaciones indemnizables, deberían pasar a la propiedad del Estado, bien mediante permuta, bien mediante expropiación. Lo que se discute es la indemnización de las limitaciones que resultasen de aplicación con anterioridad al inicio del procedimiento de expropiación forzosa, momento que en la Sentencia de 1 de julio de 2005 parece situarse en el acuerdo de necesidad de ocupación, mientras que en la sentencia de 30 de septiembre de 2005, el momento en que las eventuales pérdidas de rentas por cese aprovechamientos se integrarán en el justiprecio expropiatorio –asimiladas a cosechas pendientes– será el del requerimiento para el mutuo acuerdo o presentación de la hoja de aprecio.

Además, para determinar la indemnización por la limitación de obtención de rentas a las fincas incluidas en el parque y pendientes de expropiación, ésta se limita a las rentas dejadas de obtener por aprovechamientos forestales y cinegéticos, aprovechamientos efectivos cuya realidad había podido probarse «cuando efectivamente se hubieran realizado tradicionalmente o se hubiera declarado su compatibilidad», pero rechaza la de los meramente potenciales, como unas eventuales actividades turísticas o comerciales.

Por último, toda la argumentación jurídica de las citadas sentencias se basa en la normativa específica aplicable al Parque de Doñana –la Ley 91/1978 y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque, aprobado por Real Decreto 1772/1991, de 16 de diciembre–, evitando cuidadosamente las consideraciones generales.

2. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

1. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2006, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006, 4467).

El fondo de la cuestión estriba en la solicitud de información dirigida por una asociación ecologista (AEDENAT) al Ayuntamiento de Madrid sobre las emisiones de la Planta Incineradora de Residuos Sólidos Urbanos de Valdemingómez, datos cuya comunicación se solicita con carácter mensual y permanente, y denegada por la Administración. El recurso contencioso-administrativo es rechazado con fundamento en que la solicitud estaría formulada con excesiva «generalidad». El Tribunal Supremo casa la sentencia, pero rechaza también el recurso contencioso-administrativo originario, afirmando que el deber de la Administración de proporcionar información ambiental de carácter periódico tiene sus cauces específicos.

En la Sentencia se advierte que la solicitud se formuló invocando el artículo 3.3 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, y del art. 3.3 de la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

En la Sentencia no dejan de advertirse la existencia de cambios normativos desde el momento de la solicitud original, puesto que el 14 de febrero de 2005 se agotaba el plazo para transponer la nueva Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, plazo incumplido por España.

También se señala la publicación en el Boletín Oficial del Estado del Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 (BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005).

El carácter más amplio de estas normas, si bien posteriores a los hechos, impediría una interpretación restrictiva de las normas anteriores, interna y comunitaria, más teniendo en cuenta que el objetivo de la Ley de 1995 fue ampliar el derecho a la información medioambiental, según señalaba en su propia Exposición de Motivos, respecto a la regulación general contenida en la Ley 30/1992.

En el mismo sentido iría la interpretación hecha por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la Directiva 90/313/CEE. El Tribunal Supremo cita en primer lugar la STJUE de 17 de junio de 1998 («Mecklenburg/Kreis Pinnenberg») en la que se señaló que «entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa», por lo que «información sobre medio ambiente a efectos de la Directiva», sería cualquier informe de la Administración que «constituya un acto que pueda afectar o proteger al estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la

Directiva». Se cita igualmente, entre otras, la Sentencia de 26 de junio de 2003 («Comisión contra Francia», en recurso de incumplimiento). En esta última sentencia se examinan las «excepciones al principio de comunicación de la información sobre medio ambiente», afirmando que se deben «interpretar de modo estricto dichas causas de denegación, de manera que es preciso considerar que las excepciones enunciadas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo 3 son objeto de una enumeración restrictiva y se refieren a determinados casos específicos y claramente definidos».

Estas consideraciones llevan a casar la sentencia de instancia, basada en la última de las cuatro causas que se establecen en el artículo 3.3 de la Ley de 1995, es decir, el carácter inconcluso de la información, el carácter interno de la misma, el carácter manifiestamente abusivo o la generalidad de la petición que impida determinar el objeto de lo solicitado, que era el invocado. Al respecto, el Tribunal Supremo hace la siguiente observación:

«Que el carácter futuro –en el que, en síntesis, viene a apoyarse la sentencia de instancia– no constituye un dato justificativo de la generalidad de la información, al poder coexistir perfectamente una información futura y al mismo tiempo concreta; dicho de otra forma, que la información futura no tiene porqué ser necesariamente genérica».

Sin embargo, el Tribunal Supremo confirma la resolución denegatoria del Ayuntamiento de Madrid, que se había basado en el carácter «manifiestamente abusivo» de la información solicitada, pese al carácter restrictivo con que, como afirma el Tribunal Supremo, deben ser interpretadas las excepciones previstas al derecho de información

Teniendo en cuenta que no se exige una legitimación específica, «una reiterada y numéricamente generalizada solicitud de información medioambiental podría convertirla en abusiva en relación con el funcionamiento de la propia Administración»: la «generalización» llevaría a la «desnaturalización».

La solución para las peticiones permanentes de datos de medición periódica obligatoria no estaría en las solicitudes individuales sino en la «Difusión periódica de información ambiental», que se contempla en los artículos 6 y 7 de la Directiva de 1990 y en el art. 6 de la Ley 38/1995, y en la que insistiría especialmente la Directiva de 2003.

2. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a, de 21 de abril de 2006, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006, 3247)

Se recurre en casación el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por el que inadmitía el recurso deducido por la Asociación de Ecologistas en Acción-Coda y la Asociación Ecológico-Cultural de L'Alt Urgell Pentadius contra una Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Medio Ambiente, por el que se denegaban varias solicitudes en relación a la presa de Rialb, solicitando la anulación de varios acuerdos anteriores y el acceso a diversos documentos de carácter técnico? Respecto a

la primera de las asociaciones citadas, la inadmisión se basó en la inexistencia de un acuerdo del órgano estatutariamente competente autorizando el ejercicio de las acciones judiciales correspondientes. El Tribunal Supremo rectifica el criterio del Tribunal de instancia:

«en relación con la suficiencia del Acuerdo adoptado al respecto (...) por el mencionado Consejo Confederal en su reunión de 9 de marzo de 2002, se discute la insuficiencia del mismo al referirse textualmente a «las acciones legales pertinentes contra la presa y el embalse de Rialb (Lleida)». La interpretación que se realiza por los Autos de instancia, limitando el ámbito de tales acciones al estrictamente administrativo, y sin proyección en la vía jurisdiccional, no puede ser acogido. Al margen de que el concepto de «acción legal» cuenta con una connotación jurisdiccional, *el contenido de la materia sobre la que se ejercita –evidentemente medioambiental– obliga a una interpretación amplia y no restrictiva de la cuestión suscitada».*

En este sentido, el Tribunal Supremo recuerda que en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, se reconoce el derecho de todas las personas, físicas o jurídicas, a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés determinado. Esta Ley supuso la incorporación al Derecho español de la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, sustituida por la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, aunque se trate de una norma posterior a los hechos. Igualmente recuerda el Tribunal Supremo la publicación en el BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005, del Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 en el que se reconoce la «posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la Ley», aunque también se trate de una norma cuya entrada en vigor es posterior a los hechos.

Similares razonamientos se hacen respecto a la suficiencia de los acuerdos adoptados por los órganos estatutariamente competentes de la otra asociación recurrente.

A partir de estos argumentos, el Tribunal Supremo rechaza la interpretación que se realiza por la Sala de instancia por entender que está «limitando, en forma indebida, el derecho a la tutela judicial efectiva así como el derecho a la información medioambiental que, en síntesis, se había ejercitado por las recurrentes».

3. DECLARACIÓN DE PARQUE NATURAL Y APROBACIÓN EXTEMPORÁNEA DEL PORN

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2006, ponente Jesús Ernesto Peces Morate (RJ 2006, 3089).

El supuesto enjuiciado es la impugnación por una asociación de agricultores del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional en torno a los Ejes de los Ríos Manzanares y Jarama, cuya aprobación fue acordada por la Comunidad de Madrid casi cinco años después de la declaración del Parque.

Es sobradamente conocido que en el artículo 15 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, configurado como norma básica, se exige la elaboración previa de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para declarar un parque o reserva, aunque tal declaración pueda hacerse excepcionalmente sin la aprobación previa del Plan cuando existan razones que lo justifiquen, que se harán constar expresamente en la norma que lo declare, debiendo tramitarse en el plazo de un año a partir de la declaración el correspondiente Plan de Ordenación. En el caso enjuiciado, la declaración del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama se hizo mediante Ley 6/1994, de 28 de junio, sin aprobar previamente el Plan de Ordenación de los Recursos, lo que se efectuó mediante el Decreto 27/1999, de 11 de febrero.

El Tribunal Supremo examina en primer lugar las eventuales consecuencias que para la validez del PORN pudiera tener el incumplimiento del plazo de un año para su aprobación a contar desde la declaración de Parque natural. En este sentido, reitera con cita expresa la doctrina aplicada en la Sentencia de 28 de junio de 2004, ponente Ricardo Enríquez Sancho (RJ 2004, 5195), por el que se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Fundación Ecología y Desarrollo contra un PORN aprobado por el Gobierno de Aragón siete años después de la declaración del Parque de la Sierra y Cañones de Guara, en la que se afirmaba lo siguiente:

«la consecuencia no puede ser la nulidad del Decreto impugnado (...) Porque si la declaración de un espacio natural como Parque o Reserva viene condicionada a la existencia previa, o posterior pero en el plazo de un año, de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, no ocurre lo mismo a la inversa. La protección de un espacio natural como Parque o Reserva es una eventualidad derivada de que al elaborarse el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se haya detectado la existencia de valores que merecen esa protección. (...) No es la declaración de Parque lo que presta cobertura al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales sino lo contrario, por lo que la pérdida de vigencia de aquella declaración, o lo que es lo mismo la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales transcurrido un año desde la declaración de la zona como Parque, no determina la nulidad del plan. Bien entendido que ello no libera a la Administración de la necesidad de efectuar la oportuna declaración de Parque a fin de que el terreno objeto del Plan o la parte del mismo que considere oportuno disponga de la protección inherente a la clasificación otorgada».

Es más, en el supuesto enjuiciado en la Sentencia de 5 de abril de 2006 ni siquiera sería necesaria esa nueva declaración del Parque, puesto que la efectuada con anterioridad seguiría siendo válida y si bien se habría convertido en ineficaz transcurrido un año desde su adopción, recobraría la eficacia con la aprobación del PORN. El Tribunal Supremo reitera en su argumentación la doctrina de que

las consecuencias del incumplimiento del plazo de un año del artículo 15.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, para aprobar el correspondiente PORN son distintas de haberse efectuado la declaración de Espacio Natural Protegido por Ley o por disposición de la Administración. En este último caso si, posteriormente, la propia Administración no aprobase en el plazo legal de un año el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, la disposición administrativa de declaración de Parque o Reserva será nula, como se había ya afirmado por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 6 de mayo de 2003, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero (RJ 2003, 4053). Por el contrario, señala el Tribunal Supremo en la Sentencia de 5 de abril de 2006, lo siguiente:

«... si tal declaración de Parque o Reserva se hubiese efectuado por Ley (...) la consecuencia de no haberse tramitado y aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona en el plazo de un año... [la consecuencia] es la pérdida de eficacia de tal declaración de Espacio Natural con todas las consecuencias que de ello pudiesen derivarse (...) No obstante, si, después de transcurrido el año a contar desde la declaración por Ley de Parque o Reserva, se aprobase el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aquella declaración legal recobraría eficacia con las consecuencias que de ella se deriven, entre otras las señaladas en el referido artículo 10.3 de la Ley 4/1989, así como las impuestas por la propia declaración legal en los predios incluidos dentro de las límites del Espacio Natural Protegido, siempre que, como hemos apuntado, perduren o permanezcan las razones por las que mediante Ley se declaró la zona Parque o Reserva».

4. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. La imposición de una sanción administrativa no es un requisito previo a la imposición de medidas de restauración del medio natural o la determinación de la indemnización por los daños causados.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 16 de noviembre de 2005, ponente Segundo Menéndez Pérez (RJ 2006, 750).

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Teruel dictó Sentencia anulando una Orden del Consejero de Medio Ambiente por la que se había desestimado el recurso de alzada contra una resolución del Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente de Teruel sobre sanción por daños al medio ambiente? El Tribunal Supremo estima el recurso de casación en interés de la ley interpuesto por el Gobierno de Aragón y fija la siguiente doctrina legal.

«En general, y también cuando se ejercite la potestad sancionadora por una Comunidad Autónoma que no haya desarrollado normativamente el artículo 39.1 de la Ley 4/1989, de 27 marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, la imposición de la sanción pecuniaria prevista en dicho artículo no es requisito ni presupuesto necesario para poder exigir al infractor los deberes de abonar los daños y perjuicios ocasionados y de restaurar el medio natural agredido que se prevén en el artículo 37.2 de dicha Ley».

El Gobierno de Aragón interpuso el recurso de casación en interés de la Ley para enjuiciar la correcta interpretación y aplicación del artículo 37.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, determinante del fallo al que llegó la sentencia número 78/2004, de 28 de julio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Teruel.

Esta sentencia anuló la orden del Consejero de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Aragón de 16 de febrero de 2004 y la resolución del Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente de Teruel de 28 de octubre de 2003, en las que se había considerado que determinada conducta estaba tipificada en las previsiones décima y duodécima del artículo 38 LCEN, por lo que se impuso a su autor una multa de 1.744,05 euros, la obligación de indemnizar con una cantidad igual por los daños y perjuicios ocasionados al medio ambiente y, como medida para la restauración de éste, la de cesar toda actividad sobre la superficie objeto de la denuncia y acotarse al pastoreo durante al menos 10 años, tiempo estimado que tardaría la vegetación natural de la zona en volver a colonizar la superficie labrada. La multa se impuso en aplicación del artículo 39.1, considerando la infracción como menos grave y las obligaciones de indemnizar y de restaurar se impusieron en aplicación de lo dispuesto en el artículo 37.2 LCEN.

La Sentencia impugnada partía de que el principio de legalidad no se habría cumplido respecto a la correcta predeterminación normativa de la sanción, basándose para ello en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En concreto, en la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, fundamento jurídico 32, en la que se afirma con referencia a las sanciones previstas en el artículo 39.1 LCEN y, en concreto, a la calificación que en él se hace de las infracciones en leves, menos graves, graves y muy graves y a su correlativa escala cuantitativa de multas, que dicha «clasificación genérica, con la simétrica escala cuantitativa para las multas *están necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas*».

También en la Sentencia 100/2003, de 2 de junio, en cuyo fundamento jurídico séptimo, con referencia al artículo 39.1 y a los efectos de evitar su declaración de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 25.1 de la Constitución, se afirma lo siguiente:

«el precepto legal que nos ocupa remite a un momento posterior la concreta calificación de las infracciones. Ahora bien, esa remisión no necesariamente ha de entenderse hecha al momento de aplicación del mismo, sino que requiere la intermedición de una norma tipificante posterior, en la que se proceda a una precisa determinación de la correspondencia entre infracciones y sanciones (...) de la lectura del artículo 39.1 LCEN se deduce que la función de calificación de las infracciones se difiere a un posterior desarrollo normativo, sin el cual no es posible proceder a una aplicación directa e inmediata de la Ley, cuyo carácter incompleto en este punto ya ha sido señalado».

De acuerdo con la Sentencia recurrida, puesto que el artículo 39 de la LCEN no ha sido objeto de desarrollo normativo por la Comunidad Autónoma de Aragón, las resoluciones administrativas lo aplican directamente para calificar la infracción cometida como menos grave y sancionar la misma con la multa correspondiente dentro de los límites mínimo y máximo señalados en el propio artículo habrían infringido el artículo 25.1 de la Constitución. Es más, la imposibilidad de sancionar aplicando el artículo 39.1 LCEN lleva consigo la imposibilidad de ordenar medidas tendentes a restaurar el medio natural alterado o de exigir daños y perjuicios al infractor, por lo que también se anula este extremo de la resolución impugnada.

El razonamiento empleado sería que en el artículo 37.2 LCEN se establece que, sin perjuicio de las sanciones administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá de reparar el daño causado. Del tenor literal se deduciría que la acción de reparación se impone al «infractor», que será responsable del abono de todos los daños y perjuicios ocasionados. Pero, para que exista jurídicamente un «infractor» se requiere que exista una resolución que declare la existencia de una conducta tipificada y únicamente cuando se produzca esta sanción y se declare la existencia de una persona responsable de la misma es cuando existirá la posibilidad legal de imponerle la obligación de reparar el daño ocasionado y restaurar el medio natural alterado a su costa.

Frente a este razonamiento, el Tribunal Supremo rechaza que la posibilidad jurídica de imponer la sanción pecuniaria del artículo 39.1 LCEN constituya un presupuesto necesario para la existencia jurídica del infractor y para gravar a éste con las obligaciones de indemnizar los daños y perjuicios causados y de restaurar el medio natural agredido previstas en el artículo 37.2 de dicha Ley, lo que califica como «consideración errónea y gravemente dañosa para el interés general», invocando en este sentido la titularidad colectiva del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, reconocido en el artículo 45.1 de la Constitución.

El Tribunal Supremo llega a esta conclusión a través de varios argumentos:

Primero: «en tanto en cuanto la LCEN tipifique correctamente como constitutivas de infracción determinadas conductas, su autor o autores pueden, lógica y jurídicamente, ser considerados como infractores, ostentando así la posición o cualidad jurídica a la que el artículo 37.2 de la LCEN liga los deberes de reparar e indemnizar».

Segundo: «la interpretación de ese artículo 37.2 de la LCEN no conduce, ni por su dicción literal, ni por su espíritu y finalidad, a entender que la imposición de tales deberes exija como presupuesto necesario la posibilidad cierta de imponer aquella sanción pecuniaria».

Tercero: los deberes de restauración e indemnización «no constituyen una sanción en sentido estricto, complementaria o añadida a la sanción pecuniaria». Mientras que la sanción de multa es una consecuencia jurídica de naturaleza repressiva, en la que se ejercita y manifiesta el *ius puniendi* del Estado, la naturaleza

jurídica de los deberes de restauración e indemnización es «meramente reparadora del daño causado, encontrando en éste y no en la nota de la represión o castigo, ni en el ejercicio del *ius puniendi*, su causa o razón de ser». Distinción que se deriva del artículo 45.3 de la Constitución, del artículo 37.2 LCEN; y que se recoge expresamente en la Sentencia 100/2003, fundamentos jurídicos segundo y quinto.

Por último, la pervivencia del deber de reparación del daño o perjuicio aunque no quepa la imposición de una sanción es jurisprudencia consolidada de Tribunal Supremo, pudiendo citarse las sentencias de 21 y 22 de febrero de 2000, ponente Segundo Menéndez Pérez (RJ 2000, 796 y 798, respectivamente), dictadas ambas en recursos de casación para la unificación de doctrina, aunque en materias distintas: costas (confirma la orden de demoler lo ilegalmente construido) y viviendas de protección pública (considera adecuada la devolución del sobreprecio percibido por el vendedor), además de la Sentencia de 24 de junio de 2002, del mismo ponente (RJ 2002, 5858), confirmando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que había considerado adecuada a Derecho la orden demolición del cubrimiento hecho sin autorización de un cauce público, pese a la prescripción de la infracción.

2. Ponderación de los intereses en presencia a efectos del otorgamiento de una medida cautelar de suspensión: distinción entre los diferentes contenidos de la resolución.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 21 de junio de 2006, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006, 6722).

Se recurre un Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid denegatorio de la medida cautelar de suspensión solicitada y su confirmación en recurso de súplica? El Tribunal Supremo estima el recurso de casación y revoca los Autos recurridos, acordando la suspensión del pago de la multa y la indemnización recurridas (600 mil y algo más de 140 mil euros, respectivamente), previa prestación de caución o fianza, aunque deniega la suspensión cautelar de la obligación de iniciar la restauración de la zona afectada por la extracción de áridos mediante la presentación del correspondiente proyecto.

El Tribunal Supremo parte de los dos criterios básicos que en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa: el criterio o presupuesto legal del *periculum in mora* y, en segundo lugar, como contrapeso, una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero. Estos criterios legales habían sido tenidos en cuenta por la Sala de instancia, pero sin tomar en consideración los diversos contenidos de las resoluciones administrativas impugnadas: la sanción, la indemnización y la obligación de iniciar el proceso de restauración del medio ambiente dañado por las extracciones de áridos realizadas. Sin embargo, los criterios referidos deberán ser aplicados a los diferentes mandatos que se contengan en una resolución, cuando éstos tengan sustantividad propia.

En lo relativo al deber de iniciar la restauración de la zona afectada por la extracción de áridos, mediante la presentación del correspondiente proyecto,

afirma el Tribunal Supremo que «es evidente no debe ser suspendida, ya que, de lo contrario, podría resultar, por el transcurso del tiempo, completamente inoperante la medida con el consiguiente grave quebranto de los intereses generales, mientras que la efectividad de tal decisión no hace perder al recurso Contencioso-Administrativo su finalidad, pues, en el caso de declararse contrario a derecho el acuerdo imponiéndola, los perjuicios causados a la recurrente –por los trabajos de restauración– serían susceptibles de adecuada reparación a cargo de la Administración». Por el contrario, en lo relativo a la ejecutividad de la multa impuesta y de la indemnización acordada por los perjuicios causados, la suspensión de su pago «no es susceptible de causar perturbación grave a los intereses generales, mientras que, dada la cuantía de ambas, su pago inmediato puede producir un serio quebranto patrimonial a la entidad recurrente que se dice de ámbito familiar», si bien, para evitar riesgo de insolvencia de los sancionados, se impone que presten garantía o caución en cualquiera de las clases admitidas en derecho por importe de 150 mil euros como condición previa a eficacia de la suspensión cautelar.

5. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Justificación de la necesidad de la ocupación a pesar de existir alternativas de menor costo, pero con mayor afectación al medio ambiente

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 29 de marzo de 2006, ponente Margarita Robles Fernández (RJ 2006, 5484).

El Tribunal Supremo confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que había desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra diversas resoluciones de la Diputación Provincial de Cádiz por las que se acordó la necesidad de ocupación de los bienes necesarios para la adecuación de la carretera de acceso al vertedero de basuras de los términos municipales de Bahía de Cádiz, acceso que se venía realizando a través del camino expropiado en virtud de un contrato de arrendamiento varias veces prorrogado. Entre las diversas alegaciones de los recurrentes está la existencia de posibilidades de acceso menos gravosas. El Tribunal Superior de Justicia, citado en la Sentencia del Tribunal Supremo, había afirmado al respecto lo siguiente:

«en cuanto a la pretensión de la posibilidad de un trazado alternativo, por suponer un menor coste económico, ha de coincidirse con la Administración, en que las cifras de la prueba pericial, son muy superiores a la cantidad que fija como justiprecio el Jurado Provincial de Expropiación, no obstante el coste no es el único factor que la potestad expropiatoria ha de tener en cuenta, pues la potestad expropiatoria tuvo en cuenta también aspectos ambientales, menor distancia a recorrer por los vehículos hasta la entrada al camino etc.».

El Tribunal Supremo conviene en que una jurisprudencia reiterada considera que no existe margen de discrecionalidad exento del control jurisdiccional en la fijación de los bienes a expropiar, citando en tal sentido las Sentencias de 30 de

diciembre de 1991 (RJ 1992, 388) y 9 de marzo de 1993 (RJ 1993, 1672). Como se dice en la primera de estas sentencias:

«La colisión de derechos que presupone el binomio –instituto expropiatorio-propiedad privada–, sólo puede, pues, ser resuelta en favor del primero, cuando de modo taxativo e inequívoco, así lo exija como única o prevalente solución, la utilidad pública o interés social, sin cuya presencia, nadie puede ser privado de sus bienes, y ello en aras –art. 33.2 CE– de la función social del derecho de propiedad privada como criterio delimitador de su contenido».

El expropiado alega la existencia de un camino alternativo, que comportaría costes menores para la Administración, de acuerdo con la prueba pericial, por lo que la opción de la Administración de expropiar el camino de su propiedad, en vez de una solución alternativa más económica, habría infringido el art. 15 de la Ley de Expropiación Forzosa. El Tribunal Supremo disiente de ese razonamiento:

«El Tribunal *a quo* tiene por probado que el bien expropiado, a saber el camino propiedad de Oxona, SL es estrictamente indispensable e imprescindible para el fin pretendido y además considera igualmente probado que dicho camino es el más adecuado a la finalidad perseguida por la expropiación, pues aun cuando pudieran ser menores los costes económicos de otro camino alternativo, la mayor adecuación a aquel fin, del camino expropiado vendría dado tal y como considera probada la Sala de instancia por circunstancias de relevancia tales, como la menor afectación ambiental y la facilidad del tráfico al permitir un mejor acceso de los camiones al vertedero y ser menor la distancia a recorrer por los vehículos hasta la entrada al camino».

Al no haberse dirigido del recurso de casa a cuestionar la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, debe partirse de los hechos declarados probados en la sentencia recurrida, y por tanto no cabe apreciar una vulneración del art. 15 de la Ley de Expropiación Forzosa.

6. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

1. Explotaciones mineras

A) Sujeción a evaluación de impacto ambiental de las explotaciones mineras a cielo abierto, así como sus ampliaciones.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 7 marzo 2006, ponente Óscar González González (RJ 2006, 1669).

La ampliación de una explotación minera requiere de evaluación de impacto ambiental, pudiendo denegarse la autorización correspondiente por la incompatibilidad de la ampliación de la actividad minera con el respeto y conservación del medio ambiente afectado, debido a su localización en una zona frágil y sensible a dichas actuaciones, que debe protegerse y mantenerse sin que los impactos producidos puedan quedar paliados o corregidos por medidas correctoras. Por ello, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria confirma la resolución recurrida y el Tribunal Supremo rechaza el recurso de casación interpuesto.

En la Sentencia de instancia confirmada por el Tribunal Supremo se entiende que la explotación minera estaba sujeta a evaluación de impacto ambiental, de conformidad el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, cuyo Anexo, punto 12, hace referencia a «Extracciones a cielo abierto de hulla, lignito *u otros minerales*», referencia que no se podría circunscribir a los recursos recogidos en las Secciones C) y D) de la Ley de Minas de 1973, pues la voluntad del legislador fue la de someter a la evaluación de impacto ambiental cualquier extracción a cielo abierto, incluyendo, por tanto, los recursos de la Sección A), como se expresa la Exposición de Motivos, que se refiere «a los planes de restauración de los espacios naturales afectados por actividades extractivas a cielo abierto». En consecuencia, en una norma reglamentaria subordinada a la Ley, como es el caso del Real Decreto 1131/1988 de 30 de septiembre, no se pueden introducir requisitos que en la norma con rango legal no se quisieron introducir, lo que lleva a su inaplicación en lo que pudiera suponer eludir la evaluación. No obstante, el Tribunal Supremo no incorpora de forma expresa este razonamiento a su sentencia, aunque sí haga referencia a la motivación de la sentencia recurrida.

Estas consideración serían también aplicables a los supuestos de ampliación de una explotación ya existente, en cuanto supone una actuación minera nueva y distinta con sus propias y específicas repercusiones medio ambientales que se acumulan a las precedentes.

La resolución denegatoria y la Sentencia de primera instancia que la confirma partían de una valoración negativa de la evaluación de impacto ambiental, preceptiva por tratarse de una explotación a cielo abierto, debida a factores como la proximidad al núcleo de Solares, distante menos de 2000 metros, la proximidad al Parque Natural de Peña Cabarga y zona del embalse de Heras, con notable afectación al paisaje, afección al entorno de protección del Yacimiento Medieval del Pico del Castillo, además de que recurso a explotar no reuniría las características de rareza o exclusividad suficientes como para justificar ambientalmente y por sí mismo el proyecto presentado.

En el recurso de casación se impugnaba también la valoración de la prueba realizada en la sentencia de instancia, al seguir un criterio superado por la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, dando preferencia a los dictámenes administrativos sobre los presentados por las partes con su demanda, que no han sido impugnados. Añade que los informes administrativos en que se apoya el juzgador no han sido ratificados a pesar de ser impugnados, y que de los informes de parte presentados se deriva que no se produce el impacto negativo sobre los puntos que se recogen en la Declaración de impacto ambiental.

Sin embargo, el Tribunal Supremo señala que el artículo 60.6 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, tiene aplicación directa a este género de recursos, sin que haya necesidad, pues, de aplicar subsidiariamente los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por lo que no puede apreciarse infracción de sus preceptos, aplicándose el régimen propio de la LJ, que deriva del

carácter revisor del recurso contencioso-administrativo, en el que existe un expediente previo, sujeto a un procedimiento en el que generalmente se emiten informes a veces preceptivos y vinculantes, que no pueden ser desconocidos en la vía jurisdiccional, y respecto de los cuales es difícil la aplicación del régimen de pruebas técnicas previsto en LECiv para un proceso de naturaleza distinta entre partes privadas.

B) Sujeción a evaluación de impacto ambiental de las instalaciones de tratamiento de áridos anexas a una explotación minera a cielo abierto, así como sus ampliaciones.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 30 de mayo de 2006, ponente Jesús Ernesto Peces Morate

El Tribunal Superior de Justicia de Cantabria confirmó la legalidad de una resolución de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria que impuso a una empresa la evolución de impacto ambiental como requisito previo para la obtención de una licencia municipal de obras, destinadas a la ampliación de una cantera.² Aunque el Tribunal Supremo anula la Sentencia recurrida por falta de motivación, desestima el recurso contencioso-administrativo originario.

Junto con la solicitud de autorización de la ampliación de una planta de tratamiento de áridos, se presentó una memoria en la que expresaba la insuficiencia de los equipos de trituración y clasificación en funcionamiento, por lo que solicitaba la autorización para la instalación de una planta de tratamiento, con parte de equipos existentes y parte de equipos nuevos, que se instalaría en el interior del hueco de la explotación, oculta a la vista desde cualquier punto exterior por la existencia de una pantalla natural de roca caliza. Se detallan las operaciones y las nuevas instalaciones a realizar que, entre otras cosas, comportarían un considerable incremento de la potencia eléctrica instalada.

De tales datos, el Tribunal Supremo deduce que la ampliación tiene una envergadura que modifica sustancialmente la preexistente, «hasta el extremo de tener que calificarse de una nueva instalación», además de tratarse de una instalación y actividad secundaria o accesorio incluida en el proyecto de explotación minera a cielo abierto, circunstancia que resulta decisiva para exigir la evaluación de impacto ambiental. En el recurso, si bien se admite la necesidad de impacto ambiental para las explotaciones mineras a cielo abierto, se niega que el ordenamiento estatal requiera evaluación de impacto ambiental para la actividad secundaria de tratamiento de áridos. Sin embargo, el Tribunal Supremo entiende que en el apartado 12 del Anexo 2 del Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, se sujetan a evaluación de impacto ambiental las instalaciones o actividades secundarias o accesorias incluidas en un proyecto de explotación minera a cielo abierto.

La existencia de una previa declaración de impacto tanto de la extracción minera como de la planta de tratamiento asociada a la misma resulta irrelevante,

dado que se trata de una instalación nueva que requiere, junto con la ya existente, de diferente maquinaria y complementarias medidas de seguridad así como un más potente centro de transformación con otra línea de suministro de energía eléctrica. A ello se añade un cambio de ubicación muy evidente en distancia horizontal y diferencia de cota, como ponen de manifiesto los informes de la Administración.

C) Evaluación de impacto ambiental de los sistemas de gestión de residuos mineros.

Las eventuales omisiones o insuficiencias del inicial Estudio de impacto ambiental son subsanables durante la tramitación del procedimiento, aportando los datos necesarios y siendo necesario estar al resultado final del mismo. Se considera válida la previsión de dos sistemas de almacenamiento de residuos mineros, formulados como alternativos.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 15 de marzo de 2006, ponente Manuel Campos Sánchez-Bordona (RJ 2006, 1005).

El Tribunal Supremo desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Andalucía contra el Real Decreto 1032/2003, de 25 julio, mediante el que el Consejo de Ministros declaró zona de reserva definitiva a favor del Estado para la explotación de recursos minerales de hierro, cobre, oro, plata, plomo, zinc, estaño, volframio, bismuto, platino, molibdeno, cromo, níquel, cobalto, fosfatos, paladio, osmio, rodio e iridio, así como el resto de los minerales asociados al grupo de los platínidos, el área denominada «Aguablanca», inscripción número 207 (La Monaguera), inscripción número 380 (La Monaguera II) e inscripción número 272 (La Remonta), comprendida en las provincias de Badajoz, Huelva y Sevilla. Como la investigación minera de las reservas provisionales del Estado denominadas La Monaguera y La Remonta, a lo largo de 16 años, había logrado el descubrimiento del yacimiento de níquel, cobre y platinoides de «Aguablanca», se concede su explotación a «Río Narcea Recursos, SA».

El Real Decreto impugnado, contiene la declaración de zona de reserva definitiva, su plazo de duración (30 años prorrogables hasta un máximo de 90) y concede los derechos de explotación de los minerales que se encuentren en dicha zona a la empresa «Río Narcea Recursos, SA». Además, se dispone que «se cumplirá el condicionamiento impuesto en la declaración de impacto ambiental. Cualquier modificación del proyecto de explotación aprobado, o el desarrollo de un nuevo proyecto en un área distinta dentro de la reserva definitiva, requerirá una nueva declaración de impacto ambiental de aquél». En el Boletín Oficial del Estado de 17 de junio de 2003 se había publicado la Resolución de 2 de junio de 2003, de la Secretaría General de Medio Ambiente, por la que se formula declaración de impacto ambiental sobre el «proyecto de explotación minera del yacimiento “Aguablanca”, término municipal de Monesterio, Badajoz, ubicado en 95 cuadrículas pertenecientes a las reservas provisionales del Estado denominadas La Mogueira y La Remonta, promovido por “Río Narcea Recursos, SA”».

El recurso de la Junta de Andalucía, aunque se formula contra el Real Decreto 1032/2003, en realidad impugna la parte del mismo en que se asume la Declaración de impacto ambiental aprobada el 2 de junio de 2003. No hay alegaciones contra otros extremos del Real Decreto. Además, en la Sentencia se señala que el recurso planteado adolece de un defecto inicial de planteamiento, porque se basa en supuestas deficiencias del estudio inicial que en su día presentara el promotor del proyecto sobre la incidencia medioambiental de éste –en particular, «no haber proporcionado de forma adecuada la información exigida por la legislación vigente»–, pero presta escasa atención al hecho de que lo que tiene eficacia jurídica y debe ser objeto de impugnación es la resolución administrativa que aprueba la declaración final de impacto ambiental y somete el proyecto a determinadas condiciones ambientales, ulteriormente corroboradas y mantenidas por el Consejo de Ministros mediante el Real Decreto 1032/2003.

Respecto al estudio inicial del procedimiento ambiental, el Tribunal Supremo señala que sólo su omisión o formulación en términos tan vacíos e indeterminados que no pudieran ser suplidos a lo largo del procedimiento podrían suponer la invalidez de la declaración final. Por el contrario, la omisión de algún dato o de alguna parte reglamentariamente exigible cuya ausencia pueda ser suplida por otras, no tendrá virtualidad invalidante. En este sentido, se cita la sentencia de 9 de febrero de 2000 (RJ 2000, 341), en la que se afirmó lo siguiente sobre la falta del programa de vigilancia ambiental

«constituye un mero defecto de forma del estudio de impacto ambiental, defecto que no puede ocasionar su invalidez, dado que sí contiene «las medidas previstas para reducir, eliminar o comparar los efectos ambientales negativos significativos», completadas con las que más tarde puso de manifiesto la Agencia del Medio Ambiente, lo que constituye en verdad la esencia del estudio de impacto ambiental, constituyendo el programa un apartado accesorio de lo principal».

En este sentido, el Tribunal Supremo señala como los defectos achacados al Estudio de Impacto ambiental, como los referidos a la «calidad hidroquímica preoperacional de las aguas subterráneas del entorno» o «de los cauces afectados aguas abajo» o «la calidad atmosférica preoperacional», «el tráfico rodado de vehículos» u otros similares no serían suficientemente relevantes o habrían sido subsanados durante la tramitación del procedimiento, en respuesta a las alegaciones realizadas por los comparecientes en la información pública y por la propia Junta de Andalucía. Respecto al trazado de una nueva línea eléctrica de alta tensión, había sido objeto de otro procedimiento paralelo con la correspondiente declaración de impacto ambiental.

La única imputación directamente dirigida, no al estudio técnico inicial, sino a la propia declaración de impacto ambiental serían no garantizar la corrección técnica de las condiciones a la elección del sistema de gestión de los residuos mineros. En concreto, la Administración demandante considera que no se ha acreditado que el proyecto constructivo de la presa de lodos cumpla con los requisitos establecidos en la Orden de 26 de abril de 2000, del Ministerio de Industria y

Energía, considerando que habría que incluirla en la Categoría A en función del riesgo potencial que pudiera derivarse de su posible ruptura o funcionamiento incorrecto. También se cuestiona que en la declaración de impacto ambiental se permita que el sistema alternativo de «codisposición» coexista con la deposición de los lodos en una presa que se construirá en cualquier caso, y que será la única opción posible si el experimento no funciona a juicio de la empresa promotora. Con ello se hace referencia a que en la resolución de la Secretaría General de Medio Ambiente prevé que el tratamiento de los lodos producidos como estériles se lleve a cabo mediante dos sistemas, uno de ellos ya probado –el sistema de «balsa de estériles»– y otro más innovador –el «sistema de codisposición de estériles de planta y mina» para su eliminación total, consistente en un proceso de filtrado a presión hasta alcanzar unos niveles de humedad por debajo del 10 por ciento que permitan su gestión como residuo sólido minero–, que podrá sustituir al primero en función de las pruebas que se han de realizar.

En ausencia de pruebas técnicas que corroboren los argumentos de la demanda, dado que no se había solicitado la apertura del proceso a prueba, resulta más convincente la fundamentación de la resolución administrativa –que además, cuenta con presunción de validez, como recuerda el Tribunal Supremo–. En cuanto a la balsa de estériles, el Tribunal Supremo considera adecuadamente argumentado tanto la ausencia de riesgos de desbordamiento, como de permeabilidad. En cuanto al sistema alternativo, en la demanda no se argumenta su falta de viabilidad.

2. Proyectos de instalaciones de línea eléctrica

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 19 de octubre de 2005, ponente Óscar González González (RJ 2005, 7703).

El Tribunal Supremo casa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y anula la autorización otorgada por el Ministerio de Industria para el establecimiento de una línea eléctrica aérea a 400 kw denominada «Unión de la línea Aragón-Frontera Francesa con la línea Sentmenat-Sallente», que había sido recurrida por asociaciones vecinales y ecologistas.

En un informe de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, citado en la Sentencia, se justificaba la construcción de la línea, prevista en sucesivos planes desde el inicio de la década de 1990. Se cita también un informe del Operador del Sistema justificando la necesidad de la construcción de la línea por motivos de seguridad. De acuerdo con este informe, la evolución de la red de transportes de 400 kv en Aragón se apoya en tres direcciones básicas: Eje del Ebro, Línea de interconexión Aragón-Cazáril (Francia) y Unión de la línea Aragón-Frontera Francesa con la línea Sentmenat-Sallente. Aunque en el informe consta que la línea de interconexión Aragón-Cazaril (Francia) se encuentra bloqueada por el Gobierno francés, ello no supone que el acto administrativo sea de contenido imposible puesto que, cada una de las tres direcciones básicas tiene sustantividad y vida propia. La obra impugnada sería necesaria para que el enlace de la Subestación de

Aragón con la Central Hidráulica de Sallente permitirá el apoyo directo de dicha central a la región de Aragón, así como el refuerzo del apoyo mutuo entre Aragón y Cataluña. Este informe concluiría que como consecuencia de la situación de paralización de la línea Aragón-Cazaril, es necesario adelantar el cierre con Sallente para mejorar el nivel de seguridad de la zona. También se hace constar en el informe que con la construcción de la línea se podrían atender necesidades adicionales como la alimentación del tren de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona en el tramo entre Zaragoza y Lleida y la evacuación de la generación eólica prevista en el este de Zaragoza y en la provincia de Huesca.

Tras rechazar diversas alegaciones, relativas a la afección potencial a la salud de las personas, a espacios naturales protegidos o a bienes culturales, el Tribunal Supremo entra en la cuestión de si el proyecto de instalación de las líneas eléctricas de alta tensión está sometido a evaluación de impacto ambiental.

La argumentación de la Sentencia parte de que el Real Decreto-legislativo 1302/1986, de 28 de junio, no lo exige, ya que no lo incluye en el Anexo en el que se enumeran los proyectos que están sometidos a dicha evaluación. El Tribunal Supremo recoge su propia evolución jurisprudencial: en las sentencias de 2 de abril de 1998 y 21 de enero de 1999 se resolvió que estos proyectos no estaban sujetos a la evaluación de impacto ambiental, aunque con posterioridad, en las sentencias de 1 de abril de 2002 y 27 de noviembre de 2002 se invocaba la aprobación de la Ley 54/97, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, cuya Disposición Adicional Segunda incluía en el Anexo I, sometidas a evaluación, «las líneas aéreas de energía eléctrica con una tensión igual o superior a 200 kv y una longitud superior a 15 km», y la Directiva 97/11/CEE, de 3 de marzo, que interpreta la Directiva 85/337/CEE, aclarando el alcance de la transposición del denominado Anexo II, al confirmar que los Estados miembros no pueden eximir por anticipado a bloques o grupos enteros de proyectos incluidos en el citado Anexo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y, por esta razón de no establecerse, respecto de los mismos, umbrales o criterios que permitan conocer a priori si es o no necesaria la mencionada evaluación, su determinación debe hacerse mediante un estudio caso por caso.

La conclusión es que es necesario el examen previo del proyecto para determinar si es necesario someterlo a evaluación de impacto ambiental, comportando la omisión de esa previa valoración la anulación del acto aprobatorio del proyecto. El Tribunal Supremo cita su auto de 10 de julio de 2002 para justificar la aplicación retroactiva de esta normativa:

«la Directiva 97/11/CE es interpretativa de la 85/337/CEE, lo que comporta que el sometimiento de los expedientes iniciados antes del 14 de marzo de 1999 a la última, lo será en otros aspectos de la misma, pero en cuanto a la exclusión en bloque de evaluación de impacto ambiental de determinados proyectos, ha de aplicarse, por mor del principio de retroactividad de la norma interpretativa, conforme a la interpretación auténtica que le da la Directiva 97/11».

En este mismo sentido se habría pronunciado la sentencia de 5 de mayo de 2004.

3. Planeamiento urbanístico

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 15 de marzo de 2006, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006, 2308).

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León –Sección Primera– dictó Sentencia, en fecha 22-10-2002, desestimatoria del recurso deducido contra Acuerdo del Ayuntamiento de Miranda de Ebro de 01-02-2001, por la que se aprueba definitivamente un plan parcial. El TS declara haber lugar al recurso de casación interpuesto, casa la Sentencia de instancia y estima el recurso contencioso-administrativo.

El recurso contra un plan parcial aprobado por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro, basado en la realización de la preceptiva evaluación simplificada de impacto ambiental con posterioridad a su aprobación definitiva, es rechazado en primera instancia por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Sin embargo, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación y, al considerar que la Evaluación de impacto ambiental es un requisito previo e insubsanable, procede a anular el acto de aprobación del Plan.

Sobre la aplicación al caso del artículo 16.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, conforme al cual «la Declaración de Impacto Ambiental determinará a los solos efectos ambientales, la conveniencia de ejecutar o no el proyecto, y en caso afirmativo, fijará las condiciones en que debe ejecutarse, que formarán un todo coherente con las exigidas por la autorización del proyecto», el Tribunal Superior de Justicia había llegado a la conclusión de que la existencia de la evaluación de impacto sería necesaria para la fase de ejecución.

Entre otras alegaciones, la parte recurrente denuncia la vulneración del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, tras su modificación por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, así como el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, del que deduce que el procedimiento de impacto ambiental es independiente del principal, previo o paralelo al mismo, y que posibilita resolver definitivamente el citado procedimiento principal, mientras que en el supuesto recurrido, el plan parcial fue aprobado diez meses antes de la declaración de impacto ambiental, ya iniciado el procedimiento jurisdiccional, por lo que no han podido compararse las distintas alternativas posibles.

Aunque sólo se citan como infringidas normas de Derecho interno, estatales y autonómica, el Tribunal Supremo considera necesario un análisis previo de las normas comunitarias objeto de transposición por las normas internas. En la Senten-

cia se parte de la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en la que se descartó el sometimiento a evaluación de las políticas, planes y programas, por cuanto el ámbito del sistema que se instauraba quedaba limitado a los proyectos, públicos o privados. La transposición de esta Directiva se hizo de forma restrictiva por la mayoría de los Estados miembros, lo que dio lugar a varios procedimientos jurisdiccionales por incumplimiento, entre los que el Tribunal Supremo cita las SSTJUE de 13 de abril de 1994 (Comisión c. Luxemburgo) o 22 de octubre de 1998 (Comisión c. República Federal de Alemania), además de los litigios a propósito del artículo 4 de la Directiva, que distinguía entre los proyectos que obligatoriamente tenían que someterse a una evaluación (y que se concretaban en el Anexo I), y aquellos otros (Anexo II) respecto de los que la evaluación debía ser llevada a cabo «cuando los Estados miembros consideren que sus características los exigen», las cuales habría que deducir de «su naturaleza, sus dimensiones o su localización», citándose las SSTJUE 2 de mayo de 1996 (Comisión c. Bélgica), 24 de octubre de 1996 (Kraaijeveld), 22 de octubre de 1998 (Comisión c. Alemania), 16 de septiembre de 1999 (World Wildlife Fund), 21 de septiembre de 1999 (Comisión c. Irlanda). La alta conflictividad habría llevado a la modificación de la Directiva 85/337 por la Directiva 97/11, de 3 de marzo, en cuyo preámbulo se invocaba la experiencia adquirida en la evaluación de impacto ambiental sobre el medio ambiente, que habría puesto de manifiesto la necesidad de «clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación, para garantizar que la Directiva se aplique de forma cada vez más armonizada y eficaz», además de «completar la lista de proyectos que tienen repercusiones significativas sobre el medio ambiente y que, por consiguiente, deben someterse por regla general a una evaluación sistemática». Por último, se cita la Directiva 2001/42/CE, del Consejo, de 27 de junio de 2001, que ha supuesto el paso de la EIA a la Evaluación Estratégica Ambiental (EEA), que supone la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el ambiente, para «contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible», cuyo plazo de transposición, incumplido, estaba previsto para el día 21 de julio de 2004.

El Tribunal Supremo invoca la Sentencia de 19 de julio de 2004 (RJ 2004, 5405), para aplicar un concepto amplio de «proyecto», tal como figura en el Anexo I del Reglamento 1131/88, de 30 de septiembre: «todo documento técnico que define o condiciona de modo necesario, particularmente en lo que se refiere a la localización, la realización de planes y programas, la realización de construcciones o de otras instalaciones y obras». Esto hace exigible la evaluación de impacto ambiental cuando la localización de una determinada instalación venga ya determinada en el Plan y el futuro proyecto no podría variarla en absoluto, ya que «es propio de la naturaleza de Estudios de Impacto Ambiental que especifiquen las distintas alternativas de la solución adoptada».

Por otra parte, la Declaración de Impacto Ambiental no puede ser considerada un requisito susceptible de posterior subsanación. Por el contrario, «su carácter necesariamente previo y determinante de muchos aspectos de la autorización, además de “contenido material”, que “puede determinar hasta la ubicación del proyecto”, impiden “convalidar o subsanar a posteriori una aprobación del planeamiento llevada a cabo sin la, previa y necesaria, toma en consideración de la citada Declaración de Impacto Ambiental”». En este sentido se citan las Sentencias del propio Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998 (RJ 1998, 10522), de 13 y 25 de noviembre de 2002 (RJ 2002, 10506), 11 de diciembre de 2002 (RJ 2003, 1985), de 13 de octubre de 2003 (RJ 2003, 8871) y 21 de enero de 2004 (RJ 2004, 5665).

La Declaración de Impacto Ambiental, razona el Tribunal Supremo, es la plasmación de un juicio prospectivo, técnico y jurídico, de la Autoridad competente de medio ambiente, que determina si un proyecto es conveniente a efectos ambientales y, de ser así, las condiciones que deban establecerse para la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Este juicio técnico ha de ser puesto a disposición del órgano de la Administración competente para la autorización del proyecto y ha de hacerse pública en todo caso. Es evidente que el órgano competente para acordar la autorización puede discrepar de la evaluación de impacto ambiental en cualquiera de sus aspectos, tanto en el referido a la conveniencia de ejecutar el proyecto, como en lo que se refiera a las condiciones a que haya de sujetarse, discrepancia que sería resuelta por el Consejo de Ministros o por el Consejo de gobierno de la Comunidad Autónoma. De acuerdo con el Tribunal Supremo:

«Resultan así, de aquel conjunto normativo, dos conclusiones que en buena lógica parecen imponerse, importantes sin duda para decidir sobre la cuestión que se examina: una de ellas es que la DIA no se configura propiamente como un acto autorizador más, que en concurrencia con otro u otros haya de obtenerse para que el proyecto pueda ser llevado a cabo; éste, en lo que ahora importa, queda sujeto a un único acto autorizador que integrará en su contenido las determinaciones de la DIA o del Consejo de Ministros u órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, según que no exista o exista aquella discrepancia (son las condiciones medioambientales que al final resulten, bien directamente de la DIA, bien de la decisión resolutoria de la discrepancia, las que han de formar un todo coherente con las exigidas para la autorización del proyecto –art. 18.2 del Real Decreto– y las que tendrán el mismo valor y eficacia que el resto del condicionado de la autorización –art. 27 de dicha norma reglamentaria–); y otra, que el contenido de la DIA no constituye, por tanto, la decisión última de la Administración, ni acerca de la conveniencia de ejecutar el proyecto, ni acerca tampoco de las condiciones medioambientales a que haya de sujetarse».

El Tribunal Supremo cita en apoyo de esta caracterización la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998, de 22 de enero, al resolver un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados artículos del Real Decreto 1131/1988, de acuerdo con la cual la finalidad propia de la evaluación de impacto ambiental «es facilitar a las autoridades competentes

la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente», y que no puede «caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente», ya que la Administración competente para realizar o autorizar el proyecto «está ejerciendo sus competencias sectoriales propias cuando... formula la declaración de impacto ambiental, la cual viene a formar parte de la autorización final del proyecto».

7. RUIDO

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 20 de marzo de 2006, ponente Celsa Pico Lorenzo (RJ 2006, 5050).

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimó el recurso contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Valencia por el que se declaraba zona acústicamente saturada una determinada área de los Barrios de San José y Les Alqueries –lo que suponía la aplicación de un régimen especial de horarios, conforme a la normativa autonómica (Ley 2/1991, de 18 de febrero, de Espectáculos, Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas)–, sentencia confirmada por el Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo comienza por recordar que en dos ocasiones anteriores había ya desestimado recursos de casación contra sendas sentencias del TSJ de la Comunidad Valenciana en las que se había declarado la legalidad del mismo acuerdo del Ayuntamiento (Sentencias de 3 de diciembre de 2003 y de 2 de febrero de 2005 [RJ 2004, 602 y 2005, 1652, respectivamente]).

El Tribunal Supremo se refiere también a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de noviembre de 2004, asunto Moreno Gómez contra España, en la que se declaró que hubo violación del art. 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en el que se protege el respeto a la vida privada y familiar, en razón de la inactividad del Ayuntamiento de Valencia ante unas molestias sonoras por encima de los niveles autorizados, durante las horas nocturnas y prolongados durante años, hasta la adopción de medidas en principio adecuadas para proteger el respeto de los derechos garantizados: una ordenanza sobre ruidos y vibraciones y la declaración de zona acústicamente saturada por Acuerdo de 27 de diciembre de 1996, objeto de impugnación en instancia, confirmado por el TSJ y antecedente del recurso de casación.

El recurso de casación aduce la conculcación del art. 25 CE por parte de la Administración de la Comunidad autónoma al aprobar normas que exceden del marco autorizado por el Parlamento Valenciano al promulgar en el ámbito de su competencia la Ley 2/1991, y en las que se ha apoyado la Administración municipal. El Tribunal Supremo recuerda que en lo que se refiere a la legislación autonómica, la última palabra corresponde al Tribunal Superior de Justicia. No obstante,

también se alude, en *obiter dictum*, a que en el Acuerdo impugnado se invocaban la Constitución, la Ley de Bases de Régimen Local o la Ley General de Sanidad, entre otras normas, no únicamente la normativa reglamentaria cuestionada.

8. SUELO NO URBANIZABLE

Ubicación natural de las estaciones depuradoras de aguas residuales.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 28 de diciembre de 2005, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2006, 2043)

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco estimó en su momento el recurso de una empresa papelera contra el Acuerdo de la Diputación Foral de Guipúzcoa por el que se aprobaba definitivamente el proyecto básico de una depuradora de aguas residuales del Alto Oria en Legorreta. La cuestión debatida era la interpretación del art. 20.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en cuanto prevé la posibilidad de establecer construcciones e instalaciones de interés público en suelo no urbanizable, que aplica de acuerdo con el art. 85 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. En este sentido, si bien considera evidente el interés público de la estación depuradora de aguas residuales, no sucede lo mismo con la necesidad de su emplazamiento en el medio rural, que considera insuficientemente justificada en este caso, motivo por el que se anula la resolución recurrida.

El Tribunal Supremo casa la sentencia anterior y desestima el recurso contencioso-administrativo original. De acuerdo con su razonamiento, no resulta dudoso que una instalación de las características de las estaciones depuradoras deba ubicarse en suelo no urbanizable. Es más, el Alto Tribunal afirma lo siguiente: «como regla general –y con la posibilidad de excepciones–, urbanísticamente, la ubicación natural de las EDARs será el suelo no urbanizable».

El Tribunal Supremo entiende que al hacer esta afirmación está aplicando una doctrina jurisprudencial consolidada, citando en primer lugar la STS de 22 de abril de 1992 (RJ 1992, 3837), aunque referida a un centro penitenciario, sentencia en la que se liga la necesidad de emplazamiento en el medio rural no sólo a los casos en que la naturaleza de la actividad a desarrollar está conectada a los fines propios del suelo rústico, sino también, «por una vía indirecta, negativa o por consecuencia, cuando las características de la actividad de utilidad pública o interés social sean rechazadas por el suelo urbano».

El Tribunal Supremo prosigue su argumentación poniendo en relación las estaciones depuradoras con el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que establece una distancia superior a 2000 metros desde el núcleo urbano más próximo para el emplazamiento de las industrias que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, categoría esta última en la que resultarían inequívocamente

incluidas las estaciones depuradoras de aguas residuales. En este sentido y con esta motivación, en la STS de 4 de octubre de 1991 (RJ 1991, 7848) se entendió obligado un cambio de emplazamiento de una estación depuradora ya existente.

También se contienen pronunciamientos coincidentes en las Sentencias de 1 de abril (RJ 2004, 1562) y 19 de julio de 2004 (RJ 2004, 5405), en las que se afirma que la norma de la distancia mínima de los 2000 metros enlaza directamente con los títulos competenciales relativos a la protección del medio ambiente y a la sanidad, por lo que resultará aplicable aunque una Comunidad autónoma hubiera aprobado su propia normativa sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, e incluso si el emplazamiento de la estación depuradora estuviese prevista en un Plan General urbanístico, como se señala en la Sentencia de 1 de abril de 2004:

«Argumento también insuficiente, pues el texto de aquel artículo 4, y en especial la expresión «en todo caso» con se inicia su inciso último, conduce a entender que las ordenanzas municipales y los planes urbanísticos del municipio no pueden desoir la regla general establecida en ese inciso último. (...) Y así lo ha entendido este Tribunal Supremo en sus SSTS, entre otras, de 29 de mayo de 1980 (RJ 1980, 2846), 8 de marzo de 1996 (RJ 1996, 2422) y 31 de enero de 2000 (RJ 2000, 375)».

No obstante, el Tribunal Supremo no cierra la posibilidad, aunque con carácter excepcional, de que una estación depuradora pueda situarse en suelo distinto del no urbanizable.