

JURISPRUDENCIA GENERAL: DERECHO ADMINISTRATIVO

AITANA DE LA VARGA PASTOR

Profesora lectora de Derecho Administrativo

Universitat Rovira i Virgili

En este número la crónica pretende abordar aquellas sentencias del Tribunal Supremo más destacadas en el período comprendido entre abril de 2014 y octubre del mismo año. De las más de cien sentencias publicadas en el Cendoj en relación con el medio ambiente y el derecho ambiental, vamos a exponer aquellos ámbitos en los que el Alto Tribunal más sentencias ha dictado, así como aquellas sentencias que nos han parecido más relevantes, bien sea por la materia que tratan, por la actualidad que suponen o por la ruptura o seguimiento de su línea jurisprudencial.

En esta ocasión encontramos numerosas sentencias relacionadas con el ámbito energético. El Tribunal Supremo ha tenido que resolver numerosos recursos que versan sobre varios permisos de investigación de hidrocarburos, sobre parques eólicos y sobre residuos radioactivos. En términos genéricos, el Alto Tribunal también ha resuelto muchos recursos relacionados con la autorización ambiental integrada y sobre la evaluación ambiental, en forma de evaluación de impacto ambiental o de evaluación ambiental estratégica. El acceso a la información ambiental y la participación pública también son temas destacables en esta crónica. Es a estos ámbitos a los que vamos a prestar más atención.

En cuanto a los vectores ambientales, el agua, las costas y la atmósfera también son tratados por el Alto Tribunal, que aborda planes hidrológicos, vertidos, cánones, informes de suficiencia hídrica y depuradoras en relación con las aguas, deslindes del dominio público marítimo terrestre y protecciones del litoral en relación con las costas y comercio de derechos de emisión e impuestos sobre gases de emisión en relación con la atmósfera.

La caza, la pesca, los montes y aspectos relacionados con espacios naturales protegidos como los LIC, los PORN o las ZEPA también han sido objeto de análisis, así como, aunque en mucha menor medida, los impuestos sobre instalaciones de incidencia ambiental y las ordenanzas municipales de radiocomunicación.

En el mes de junio encontramos diversas sentencias que resuelven varios recursos contencioso-administrativos contra el Real Decreto 547/2014, de 16 de febrero, por el que se convalida el Real Decreto 1462/2001, de 21 de diciembre, por el que se otorgan los permisos de investigación de hidrocarburos denominados “Canarias-1”, “Canarias-2”, “Canarias-3”, “Canarias-4”, “Canarias-5”, “Canarias-6”, “Canarias-7”, “Canarias-8”

y “Canarias-9”¹, interpuestos por el Cabildo Insular de Fuerteventura (Canarias), Izquierda Unida, el Gobierno de Canarias, la Asociación WWF-ADENA, la Federación Ben Magec-Ecologistas en Acción, la Fundación César Manrique y el Cabildo de Lanzarote, todos ellos contra la Administración general del Estado y Repsol Investigaciones Petrolíferas, S. A. En todas ellas se desestiman las pretensiones, salvo respecto al recurso interpuesto por Izquierda Unida, que se inadmite. Todas las sentencias desestiman los recursos interpuestos contra dicho Real Decreto, tras un análisis largo y exhaustivo de los distintos motivos de impugnación, por entender que se ha cumplido la normativa aplicable. Sin embargo, en todas ellas se emite un voto particular por parte del magistrado José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, lo que demuestra que dicha desestimación no es pacífica. A este voto particular se adhiere la magistrada Maria Isabel Perelló Domènech. Para ellos, existen motivos para solicitar la cuestión prejudicial al TJUE y, asimismo, consideran necesaria la aplicación del principio de precaución y de cautela que se deriva del derecho de la Unión Europea en distinta normativa derivada. Veamos algunos fragmentos destacados de este voto particular:

En suma, conforme a los parámetros normativos del Derecho medioambiental de la Unión Europea expuestos, y, en consonancia con la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, estimo que resulta procedente reconsiderar nuestra doctrina jurisprudencial expuesta en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004 (RCA 39/2002 y 40/2002), en que sostuvimos, interpretando la Directiva 92/43 /CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que el momento adecuado para proceder a una adecuada evaluación de impacto ambiental será el correspondiente a la determinación concreta de las labores singulares que en desarrollo del plan correspondiente determina el Real Decreto que otorga los permisos de investigación de hidrocarburos, en que sería posible apreciar si alguno de los lugares o zonas de especial protección de las Islas de Fuerteventura y Lanzarote pueden resultar afectados y, en ese caso, han de prevalecer otras consideraciones distintas de las que justificaron su “régimen especial de protección”, en cuanto se basa en una concepción disociada, fragmentaria, y no unitaria de las facultades que confieren los permisos de investigación de hidrocarburos que comporta que la

¹ Rojs: STS 2462/2014; STS 2544/2014; STS 2512/2014; STS 2532/2014; STS 2539/2014; STS

autoridad administrativa competente para su otorgamiento —en este supuesto el Consejo de Ministros—, no pueda valorar ponderada y equilibradamente los distintos intereses públicos y privados de especial relevancia para la colectividad que concurren en la adopción de su decisión.

Y, en su caso, de existir dudas sobre la interpretación de las Directivas examinadas, considero que procedería plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos fundamentados, que permitiera confrontar la aplicación administrativa y judicial de la legislación nacional del sector regulador de hidrocarburos analizada con las exigencias medioambientales que se derivan del Derecho de la Unión Europea.

En segundo lugar, cabe detenerse en aquellas sentencias que han resuelto sobre parques eólicos². Destacamos, entre ellas, la Sentencia de 14 de julio de 2014, que resuelve el recurso de casación 3892/2011³, de la cual reproducimos parte de su FJ 5.º:

[...] no puede prosperar, pues no consideramos que la Sala de instancia haya incurrido en error de Derecho, al sostener que “cuando el planeamiento urbanístico del municipio en que se pretende instalar el parque eólico confiere a los terrenos una especial protección medioambiental [...] no puede autorizarse su instalación por resultar incompatible con la preeminencia de la ordenación territorial, que ha de considerarse de aplicación preferente”, en cuanto que dicho razonamiento es conforme con la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 14 de octubre de 2013 (RC 4027/2010), que condiciona la autorización para la instalación de parques eólicos a que se garanticen los valores medioambientales presentes en la zona donde se proyecta su emplazamiento, de modo que cabe prohibir las instalaciones eólicas de producción de energía eléctrica cuando los aerogeneradores o las infraestructuras de transporte y distribución asociadas se encuentren en terrenos ubicados en la zona de influencia de espacios protegidos distinguidos como Zonas de Especial Protección de las Aves (ZEPA) o lugares de interés comunitario (LIC), como acontece en el supuesto examinado en este proceso, a tenor de la Declaración de Impacto Ambiental.

² Roj: STS 2357/2014; STS 2578/2014; STS 2915/2014; STS 3765/2014; STS 2920/2014; STS 3356/2014; STS 2999/2014.

³ Roj: STS 2920/2014, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat. En idéntico sentido, la STS de 14 de julio de 2014, Roj: TS 2917/2014.

Por ello, rechazamos que la Sala de instancia haya infringido la doctrina del Tribunal Supremo, formulada en relación con la resolución de conflictos entre intereses o bienes jurídicos de distinta naturaleza que concurren en la autorización de parques eólicos —producción de electricidad y preservación del medio ambiente—, pues, según dijimos en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2006 (RC 6592/2003), debe determinarse en la sentencia el concreto fundamento legal sobre el que se ha hecho prevalecer un bien jurídico sobre el otro, lo que, en el supuesto enjuiciado, se ha cumplido, al exponerse en la sentencia recurrida las normas urbanísticas y medioambientales que impiden la autorización del parque eólico Sierra de los Ángeles, por afectar negativamente a hábitats protegidos por la Red Natura 2000.

Al respecto, consideramos oportuno recordar que, según dijimos en la sentencia de esta Sala de 28 de marzo de 2006 (RC 5527/2003), la “utilización especial del recurso eólico”, que supone la instalación de parques eólicos, comporta una incidencia relevante sobre el territorio, de modo que es necesario armonizar el núcleo de intereses energéticos expuestos con los valores paisajísticos y de protección del medio ambiente, la flora y la fauna, porque el reconocimiento del derecho a la instalación de centrales o parques de generación eléctrica no significa, obviamente, que los promotores de estas instalaciones de producción de energía eléctrica puedan seleccionar discrecionalmente el espacio en que pueden construirse, al deber respetar las directrices vinculantes establecidas en los Planes Territoriales Sectoriales que aprueben las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, para delimitar las zonas en que son admisibles.

La invocación por la defensa letrada de la mercantil recurrente de la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad, y de la Directiva 2004/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE, que contemplan la necesidad de que los Estados miembros revisen los procedimientos administrativos de autorización de instalaciones de producción de electricidad a partir de fuentes de energías renovables, no promueve la inaplicación o denegación de facto de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, o de la Directiva 2011/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre

de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que tratan de promover la integridad de los hábitats naturales.

[...] según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, expuesta en las sentencias de 3 de julio de 2008 /C-215/06) y de 15 de mayo de 2014 (C-521/12), la autorización de un proyecto que pueda tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente está condicionada y supeditada a asegurar que no se causen perjuicios a la integridad del lugar, lo que requiere la previa formulación de una adecuada evaluación de impacto ambiental, que deberá analizar si concurre la existencia de posibles razones imperiosas de interés público de primer orden y si existen alternativas menos perjudiciales para los espacios protegidos, con el objeto de determinar, en su caso, la imposición de eventuales medidas compensatorias coherentes con la conservación de los hábitats naturales y la protección de especies amenazadas.

Por ello, no compartimos la tesis argumental que desarrolla la defensa letrada de la mercantil recurrente centrada en el argumento de que por estar ubicada la mayor parte de los aerogeneradores del Parque Eólico Sierra de los Ángeles en el término municipal de Torrecilla de los Ángeles, en terrenos clasificados de suelo no urbanizable común, es posible “la tutela conjunta y simultánea” de los valores del suelo y la propia generación de electricidad, pues elude que, a tenor 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, la evaluación de impacto ambiental incluye la valoración de las repercusiones que el proyecto tiene, no sólo sobre el suelo sino también sobre el hombre, la fauna y la flora, el agua, el aire, el clima y el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural, lo que evidencia la improcedencia de revocar la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 28 de abril de 2011, puesto que, con independencia de la naturaleza urbanística de los terrenos afectados por la construcción del Parque Eólico, concurren intereses medioambientales significativamente relevantes, que resultarían gravemente afectados por la instalación eólica, según se refiere en la Declaración de Impacto Ambiental.

En relación con los parques eólicos, cabe hacer mención expresa también de la Sentencia que resuelve y desestima el recurso de casación contra la Sentencia dictada en procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona

por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 92/2009. En este supuesto se plantea una violación de los derechos fundamentales, artículos 15 y 18 CE, por contaminación acústica producida por unos aerogeneradores que no deberían haberse instalado, ya que para ello la DIA exigía que hubiese un acuerdo con los vecinos del lugar, que no se produjo. Por ello, se denuncian la inactividad de la Administración al respecto y la violación de derechos fundamentales. Destacamos el FJ 3.º, donde la Sala recuerda:

[...] la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en torno a la contaminación acústica que señala, siguiendo a su vez la doctrina del T.E.D.H., [...] la importancia jurídica del ruido ha adquirido una especial dimensión a raíz de la aludida jurisprudencia surgida del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, posteriormente recogida, según ha sido apuntado, por nuestro Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo, que ha considerado que las emisiones acústicas, al menos las más graves y reiteradas, pueden atentar contra los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) y el derecho a la intimidad personal y familiar, y la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE), [...] la sentencia de esta sección. 7a, de 12 noviembre 2007 [...]. Tras recordar la STEDH de 16 noviembre 2004, (caso Moreno Gómez contra España), [...] es obvio, a tenor de lo expuesto, que el continuado funcionamiento de los aerogeneradores provocó, a tenor de la doctrina jurisprudencial expuesta y del resultado de la precitada prueba pericial, una vulneración del derecho constitucional de los demandantes a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad de domicilio proclamados en los arts. 18.1 y 2 de la Constitución Española.

En cuanto a si ese funcionamiento continuado de aerogeneradores comportó además una vulneración del derecho de los recurrentes del derecho a la integridad física y moral reconocido en el art. 15 de la Constitución, se ha acordado por la Sala, a instancia de aquéllos, la extensión a los presentes autos del resultado del dictamen pericial practicado en el recurso contencioso-administrativo número 970/2006 seguido ante esta Sala y Sección, dictamen elaborado por el médico especialista en psiquiatría [...], de cuyas conclusiones se desprende que [...] presenta alteraciones del sueño que no precisan asistencia por facultativo médico, mientras que [...] padece un trastorno mixto ansioso-depresivo que precisa revisiones con facultativo médico y tratamiento farmacológico con antidepresivos

y ansiolíticos. El nexo causal entre los referidos trastornos padecidos por aquéllos y el funcionamiento de los aerogeneradores queda justificado tomando en consideración que dicho perito manifestó que existía un correlato temporal entre el inicio de los estímulos ruidosos referidos por aquéllos y la aparición de las alteraciones psíquicas indicadas, así como que existía un correlato de mejoría de los síntomas psiquiátricos padecidos por los mismos en relación con el alejamiento de la fuente de estrés (fundamentalmente estímulo ruidoso).

El Almacén Temporal Centralizado de residuos radioactivos y su ubicación han sido llevados también a los tribunales por varios motivos. En este período encontramos la STS de 27 de mayo de 2014⁴, que resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Yebra y el Ayuntamiento de Ascó contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011 por el que se aprueba la designación del emplazamiento del almacén temporal de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad y su centro tecnológico asociado en el término municipal de Villar de Cañas. Para la resolución de los motivos de impugnación que se plantean, el Alto Tribunal se remite a las sentencias dictadas con anterioridad sobre la misma materia y, tras el análisis de los motivos, desestima el recurso.

Varias son las sentencias relacionadas, en esta ocasión, con las autorizaciones ambientales integradas⁵ en relación con actividades de diversa índole, desde actividades extractivas⁶ hasta la gestión de residuos⁷. Destacamos la sentencia en la que se trata la vinculatoriedad del informe municipal de compatibilidad urbanística para otorgar o denegar AAI, en relación con los artículos 15 y 24 de la Ley 16/2002 y los artículos relativos a los informes de la LRJ-PAC y el RAMINP, y consideramos oportuno, a modo de resumen, reproducir el siguiente extracto de su FJ 5.^{o8}:

En este sentido, se estable que todos los trámites de esta licencia municipal, incluido el de la presentación de la correspondiente solicitud y con excepción de la resolución final de la autoridad municipal, se integran en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, cuyo condicionado ambiental será, en todo caso, vinculante para la autoridad municipal en todos los aspectos

⁴ Roj: STS 2046/2014.

⁵ Roj: STS 2440/2014; STS 1828/2014.

⁶ Roj: STS 2888/2014.

⁷ Roj: STS 2252/2014.

⁸ Roj: STS 2869/2014.

ambientales recogidas en aquélla. No obstante, se garantiza la participación municipal en un doble momento, de tal forma que, por un lado, entre la documentación de la solicitud de la autorización ambiental integrada figura necesariamente un informe del Ayuntamiento que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, y, por otro, dentro del procedimiento se incluye un informe preceptivo del mismo Ayuntamiento sobre los aspectos de la instalación que sean de su competencia, teniendo en cuenta, además, que como ha quedado dicho, se mantiene en todo caso el pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la propia concesión de la licencia.

c) El criterio expresado por la Administración en el expediente, en los términos expuestos, vino a recibir el aval de la sentencia impugnada, como antes también adelantamos. Concretamente, en el pasaje que sigue:

“El informe del Ayuntamiento se emite en sentido desfavorable al otorgamiento de la autorización ambiental integrada porque la actividad a desarrollar está dentro del espacio natural protegido ‘Ensenada de San Simón’, incluido en la lista gallega de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Europea Natura 2000, y declarado zona de especial protección de los valores naturales según el Anexo I del artículo 1o del Decreto 72/2004; y porque a la actividad, al tener que ser objeto de autorización ambiental integrada y estar sujeta al RAMINP, no le es aplicable la categoría de industria limpia compatible con áreas residenciales por su escaso nivel de contaminación acústica, de humos, gases o vertidos descrita por las normas subsidiarias de planeamiento municipal”.

Y, ya para terminar, su conclusión, ciertamente, no deja de ser razonable, esto es, si la actividad no es limpia y se trata de una actividad clasificada, no tiene encaje en el ámbito de la clasificación del suelo existente para la zona y es incompatible con las previsiones de las Normas Subsidiarias.

La evaluación ambiental también ha estado presente en los recursos de casación resueltos en este período por el Tribunal Supremo⁹. En sus sentencias se trata la exigencia de declaración de impacto ambiental o de evaluación ambiental estratégica en el planeamiento urbanístico tanto de POUM como derivado y la aplicación de la disposición transitoria de la Directiva en relación con la EAE, sobre la que ya hemos tratado en otras crónicas anteriores, en relación con la Ley 9/2006. Todas ellas se refieren a normativa actualmente derogada.

⁹ Roj: STS 2717/2014; STS 2587/2014; STS 2239/2014; STS 2673/2014; STS 2584/2014.

El acceso a la información ambiental y la participación pública son tratados en varias sentencias, destacando las referencias a la Ley 27/2006, el Convenio de Aarhus y las directivas europeas que los regulan, y en ocasiones también al Reglamento CE 1049/2001, para cuya resolución se remite a doctrina ya establecida en sentencias de fechas anteriores, como es la Sentencia de 13 de febrero de 2014, en concreto, en referencia a los límites al acceso a la información ambiental¹⁰. Asimismo, se dirime la legitimación activa sobre la base de la Ley 27/2006 (FJ 2.º)¹¹:

En segundo lugar, porque si bien es cierto que los motivos de impugnación esgrimidos en la demanda se sustentan, aunque no todos, sobre razones medioambientales, ello no significa que para que tal alegato pueda esgrimirse ante los Tribunales haya de ejercitarse, necesariamente, la acción pública medioambiental prevista en los artículos 22 y 23 de la expresada Ley 27/2006. Sobre todo si tenemos en cuenta el carácter transversal de la materia medioambiental que se proyecta sobre gran parte de los ámbitos sectoriales de la actuación administrativa.

En tercer lugar, en fin, porque efectivamente concurre un interés legítimo, ex artículo 19 de la LJCA, pues es indudable que a la recurrente —“Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Andalucía”— es una asociación a la que no le es indiferente el resultado del proceso, sino que obtendrá un beneficio o perjuicio, según sea o no estimado el recurso en los puntos en los que la norma resulta perjudicial a sus intereses, y por ello ha formulado la presente impugnación. Téngase en cuenta, a los efectos de valorar el interés que tiene en el contenido del plan hidrológico impugnado, que la recurrente participó en las fases de preparación y elaboración de esquema relativos al citado plan. Es lo que la recurrente denomina, en su escrito de demanda, fases primera y segunda.

En consecuencia, la recurrente está legitimada activamente para impugnar el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir.

Por otro lado, en el recurso de casación que resuelve esta misma sentencia también se alega falta de participación pública, en este caso en relación con el proceso de aprobación del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, que resuelve su FJ 4.º:

¹⁰ Roj: STS 3191/2014.

¹¹ Roj: STS 2989/2014.

El procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos viene establecido, esencialmente, en el TR de la Ley de Aguas de 2001 y en el Reglamento de Planificación Hidrológica aprobado por RD 907/2007, de 6 de julio. [...] Relaciona al efecto el contenido mínimo que ha de incluir, incorpora los requerimientos que establece la Ley 27/2006, de 18 de julio, para el suministro de información, que deberá ser accesible, e incluirá, para la consulta pública, todos los documentos que refieren los artículos 77 a 80 del reglamento, además de hacer un llamamiento al fomento de la participación activa.

La Instrucción de Planificación Hidrológica, aprobada mediante ORDEN ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, establece, en el apartado 9.2 sobre medidas de información pública y de consulta, que “el plan hidrológico contendrá un resumen de las medidas de información pública y de consulta que se hayan aplicado durante su tramitación, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan, de acuerdo con lo indicado en el Reglamento de Planificación Hidrológica”.

Y, en fin, hay una tercera norma que es invocada con reiteración por las partes. Nos referimos a 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. Recordemos que a esta Ley se remite el artículo 73.1 del Reglamento de Planificación Hidrológica antes citado, cuando dispone que “el proceso de elaboración de los planes incorporara los requerimientos establecidos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, en particular aquellos referentes al suministro activo de información sustantiva para el proceso de planificación y que resulte adicional a la enumerada en el presente reglamento”.

Cabe apuntar también el FJ 5.º:

Acorde con el marco normativo expuesto, debemos constatar que efectivamente la participación pública es esencial en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de la demarcación, que se hace efectiva mediante el correspondiente trámite de información pública.

Ahora bien, el procedimiento administrativo de elaboración de estos planes hidrológicos, diseñado en las normas citadas, no establecen la necesidad de un nuevo trámite de información pública cuando tras la primera información pública se hubieran introducido lo que la parte recurrente denomina, a imagen y semejanza de lo que acontecía en el derecho urbanístico en el que, por cierto, había norma expresa al respecto, modificaciones sustanciales. De modo que ninguna norma

reguladora del procedimiento de elaboración de estos planes hidrológicos imponen la repetición del trámite de información pública.

En la STS de 4 de julio de 2014 se alega la infracción del artículo 16.1 de la Ley 27/2006 y del artículo 41.3 del TR de la Ley de Aguas de 2001, siendo el objeto de recurso el mismo que la Sentencia anteriormente comentada y utilizándose los mismos argumentos resolutorios, por lo que nos remitimos a lo expuesto anteriormente¹².

En materia de aguas, encontramos numerosas sentencias en relación con planes hidrológicos y caudales ecológicos; cánones de vertidos y saneamiento de aguas¹³; depuradoras de aguas residuales¹⁴; el informe de suficiencia de recursos hídricos¹⁵; cuencas intracomunitarias¹⁶; y otros temas. Cabe destacar, en materia de caudales ecológicos en relación con concesiones e indemnizaciones, el FJ 3.º de la STS de 11 de julio de 2014¹⁷:

La discrepancia de la recurrente radica en que los caudales ecológicos que fija el nuevo plan no pueden ser de aplicación a las concesiones anteriores si no media la correspondiente indemnización. Sin embargo tal alegato no tiene en cuenta que en las concesiones administrativas se otorgan teniendo en cuenta que la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos (artículo 59.2 del TR de la Ley de Aguas). Es cierto que los caudales ecológicos o demandas ambientales no tendrán el carácter de uso, a tenor del artículo 59.7 del TR de la Ley de Aguas, pues deben considerarse como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación. Pero sucede que el plan no dispone, ni podría hacerlo, los supuestos sujetos o no a indemnización. Conviene recordar que los caudales ecológicos mantienen como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera, según dispone el artículo 42.1 del TR de la Ley de Aguas. De manera que aunque el uso del agua que se hace en las mini centrales, según la recurrente, no

¹² Roj: STS 2992/2014. La Sentencia de 2 de julio, Roj: STS 2740/2014, también trata sobre esta materia, en esta ocasión en relación con la impugnación de un plan sectorial de incidencia supramunicipal.

¹³ Roj: STS 2083/2014; STS 2182/2014; STS 2296/2014.

¹⁴ Roj: STS 2549/2014; STS 3431/2014.

¹⁵ Roj: STS 2974/2014; STS 2876/2014.

¹⁶ Roj: STS 2626/2014.

¹⁷ Roj: STS 3230/2014. También sobre caudales ecológicos, Roj: STS 2991/2014, Roj: STS 2643/2014 y Roj: STS 3003/2014. Estas dos últimas se detienen en el modo elegido para calcularlos.

suponga disminución del caudal, pues únicamente se realiza un aprovechamiento mecánico de la fuerza del agua derivada, que vuelve al cauce, sin embargo dicho uso puede afectar a esa vida piscícola y natural que habita en el río que es la finalidad que cumplen legalmente dichos caudales ecológicos.

De manera que el discurso de la recurrente en este punto resulta prematuro porque lo que se pretende, al socaire de la impugnación de los artículos 12 y siguientes del Plan, es que esta Sala determine, con carácter general y abstracto —desvinculado de la impugnación de los supuestos de revisión de las concesiones— los casos en los que ha de indemnizarse por la modificación de los caudales ecológicos en función de la fecha de la concesión. Esta cuestión ha de suscitarse y resolverse, a tenor de los artículos 65.3 y 65.1.c) del TR de la Ley de Aguas, cuando se impugne la revisión de cada concesión administrativa.

En fin, teniendo en cuenta que la previsión de dicho artículo 65 es una excepción a la regla general, pues los planes hidrológicos son públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización o revisión, “y no crearán por sí solos derechos a favor de particulares o entidades, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 65” (artículo 40.4 del TR de la Ley de Aguas).

Y también la STS de 23 de septiembre de 2014, en su FJ.º 4¹⁸:

Finalmente, insta la demandante la nulidad de los párrafos penúltimo y antepenúltimo del artículo 36 de la normativa del Plan, en los que se dice que “La revisión así realizada, al no afectar a los derechos reales preexistentes, no dará lugar a indemnización.

De conformidad con el artículo 59 del texto refundido de la Ley de Aguas, los caudales ecológicos constituyen una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de aprovechamiento, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos, por lo que la comunicación al titular de los caudales ecológicos que concretamente haya de respetar su aprovechamiento, no supondrá la revisión de la concesión para su adecuación a los Planes Hidrológicos en los términos del artículo 65.3 del texto refundido de la Ley de Aguas, salvo en aquellos casos en que la aprobación de un nuevo Plan altere tan sustancialmente los caudales disponibles o los usos a que éstos puedan destinarse, que en la práctica implique la desaparición del aprovechamiento o su inviabilidad”.

¹⁸ Roj: STS 3720/2014.

Se argumenta en contra de su legalidad que modifican el art. 65.3, según el cual las concesiones podrán ser revisadas cuando lo exija su ordenación a los Planes Hidrológicos, en cuyo caso “el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa”.

En este punto, la pretensión de la demanda ha de ser acogida. El Abogado del Estado monta su contraargumentación sobre la base de lo dispuesto en el artículo 59.7 del TRLA, según el cual los caudales ecológicos “no tendrán el carácter de uso a efectos de lo previsto en ese artículo y siguientes, debiendo considerarse como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación”, de donde deduce que constituyen un límite implícito de las concesiones, de modo que su fijación en el Plan no puede considerarse una modificación de las concesiones determinada por el planeamiento, sino como una limitación estructural de los sistemas de explotación, ya que ni siquiera podría hablarse de su adaptación al Plan, el cual únicamente vendría a especificar un límite legal que ya pesaba estructuralmente sobre la concesión, que de ningún modo podía extenderse legalmente a caudales ecológicos mínimos.

La argumentación choca con el contenido del propio texto reglamentario, que se mete explícitamente a aceptar supuestos en los que por causa del respeto al caudal ecológico, sí proceda la indemnización sugerida en el artículo 65.3.

Es por eso que no cabe admitir que por vía reglamentaria y concretamente de planificación, se entre en la delimitación de un precepto legal que contiene los elementos suficientes para su aplicación y desarrollo jurisprudencial y menos en términos de clara contradicción conceptual, como la que hemos dejado indicada.

Sobre el concepto de demarcación hidrográfica y en especial sobre la del Júcar, véase la STS de 13 de junio de 2014¹⁹.

Los deslindes del dominio público marítimo-terrestre²⁰ y cuestiones relacionadas con el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña²¹ han sido dirimidos por el Alto Tribunal.

¹⁹ Roj: STS 2638/2014.

²⁰ Roj: STS 3261/2014; STS 3669/2014; STS 3672/2014; STS 2184/2014; STS 3663/2014; STS 2053/2014; STS 2603/2014.

²¹ Roj: STS 3289/2014.

Por su parte, en relación con los espacios naturales, el TS ha resuelto sobre planes de ordenación de los recursos naturales (PORN) y planes rectores de uso y gestión (PRUG) de espacios como el Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar²², el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama²³ o el Parque Natural del Turia²⁴, así como sobre lugares de importancia comunitaria (LIC)²⁵ y sobre la ampliación de una zona de especial protección para las aves (ZEPA)²⁶. En relación con esta última, cabe destacar lo siguientes fragmentos:

FJ2 El motivo no puede ser acogido pues, en contra de lo que afirma la recurrente, la sentencia no ha desbordado el límite de la jurisdicción ni ha invadido la esfera competencial de la Administración. La Sala de instancia ha considerado que la delimitación aprobada de la ZEPA no 19 excluyó indebidamente un área que debería haber quedado incluida en ella dado que así resultaba del documento IBA-161 del año 1998, sin que ello hubiese quedado desvirtuado por otros estudios técnicos que justificasen lo contrario. Se trataba, por tanto —según el razonamiento de la sentencia— de una decisión en la que no había margen de discrecionalidad, pues si concurrían las circunstancias descritas —inclusión del área en el IBA-161 e inexistencia de justificación técnica en contrario— resultaba preceptiva la incorporación del área “Sierra de Enguera - La canal de Navarres” a la ZEPA no 19.

[...] FJ 3 Según el razonamiento que expone la sentencia, una vez constatado que el área a la que se refiere la controversia figura comprendida en el ámbito del documento IBA-161, y puesto que la Sala de instancia considera que no ha habido un estudio técnico que desvirtúe las conclusiones del mencionado Inventario, no existe ya para la Administración un margen de apreciación o de discrecionalidad que le permita excluir esa área del ámbito de la ZEPA en función de cualesquiera otros criterios o razones, pues, como hemos señalado, concurriendo las circunstancias que la sentencia describe la inclusión en la ZEPA resulta preceptiva.

[...] FJ4 Una vez más debemos insistir en que, concurriendo las circunstancias que describe la Sala de instancia —inclusión del área “Sierra de Enguera - La canal de Navarres” en el IBA-161 e inexistencia de justificación técnica de signo

²² Roj: STS 3673/2014; STS 3701/2014; STS 3959/2014; STS 3730/2014.

²³ Roj: STS 3194/2014.

²⁴ Roj: STS 2581/2014.

²⁵ Roj: STS 3532/2014.

²⁶ Roj: STS 4044/2014.

contrario— la incorporación de ese área a la ZEPA no 19 no es una decisión que quedase entregada a la discrecionalidad de la Administración. [...]

El planteamiento de la Administración autonómica no puede ser asumido. La sentencia no considera exigible que se motive pormenorizadamente la no incorporación al ámbito de las ZEPAs de todo el territorio de la Comunidad Valenciana que no aparece incluido en ellas. Lo que la Sala de instancia reprocha al acuerdo impugnado es que la Administración no ha explicado ni justificado por qué se aparta de la delimitación del Inventario IBA (Important Bird Areas in the European Community) —Inventario de zonas ornitológicas importantes en la Comunidad Europea— en el punto relativo a la “Sierra de Enguera - La canal de Navarres”, que figura como merecedora de protección en el IBA-161. Es este concreto defecto de motivación el que la Sala de instancia reprocha a la Administración actuante; y por ello la sentencia anula el acuerdo “única y exclusivamente” al efecto de que la Administración incorpore a la ZEPA no 19 el área que injustificadamente quedó excluida.

Por último, cabe mencionar que también ha habido sentencias dictadas sobre aspectos relacionados con los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, las cuales referenciamos en nota al pie²⁷.

²⁷ Roj: STS 2718/2014; STS 1831/2014; STS 2547/2014; STS 2671/2014.