REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL Vol. I – Núm. 1 (2010): 1 – 18
- Crònica -

2.1. JURISPRUDENCIA GENERAL: DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL (pp. 2-10)

—

2.1. JURISPRUDÈNCIA GENERAL: DRET ADMINISTRATIU I CONSTITUCIONAL (pp. 11-18)

AITANA DE LA VARGA PASTOR

Profesora ayudante de Derecho Administrativo / Professora ajudant de Dret Administratiu

Universitat Rovira i Virgili

JORDI JARIA I MANZANO

Profesor lector de Derecho Constitucional / Professor lector de Dret Constitucional

Universitat Rovira i Virgili

Sumario: 1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de protección del medio ambiente: subvenciones y ámbito competencial. 2. Jurisprudencia ambiental de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de protección del medio ambiente: subvenciones y ámbito competencial

La *STC 138/2009, de 15 de junio de 2009*, que resuelve el conflicto de competencias positivo suscitado a partir de la impugnación por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2002, incide de nuevo en un aspecto tradicionalmente conflictivo en el Estado autonómico, a saber, la alineación entre capacidad de gasto y ámbito competencial, que, en este caso, se plantea en relación con las competencias del Estado y de las comunidades autónomas sobre la Red de Parques Nacionales.

La Sentencia no es innovadora, pero subraya diferentes criterios en la solución de este tipo de conflictos que vale la pena consignar, en la medida que resume una doctrina ya consolidada del Tribunal:

1. En primer lugar, debemos referirnos a la asignación, por parte del Tribunal Constitucional de la Orden controvertida a un ámbito competencial determinado. El Alto Tribunal acude, como es costumbre, al criterio de la especialidad. En este sentido, desestima la pretensión del Estado en el sentido de encuadrar dicha Orden dentro del título competencial relativo a la investigación científica y técnica (art. 149.1.15CE), ya que, de acuerdo con el Tribunal, ésta "es una materia que concurre con otras materias específicas de carácter sectorial y que, por tanto, adquiere su sentido en la medida en que ello es así", pero "debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos competenciales con los que concurre". Así, "no es suficiente una relativa conexión con la naturaleza investigadora de las medidas controvertidas para que éstas sean configuradas como «investigación», sino que dicha naturaleza debe ser nítida y preponderante, con el fin de no producir un vaciamiento de los títulos sectoriales".

En definitiva, las competencias estatales en materia de investigación no permiten la extensión de las potestades del Estado a cualquier actividad relacionada que se ubique

de manera específica en un ámbito competencial de titularidad autonómica. En este caso, de acuerdo con esta doctrina, el Tribunal considera que la Orden se sitúa en el ámbito competencial relativo a la protección del medio ambiente y los espacios naturales protegidos, ya que, de acuerdo con la propia exposición de motivos de la Orden, los proyectos financiados se refieren a la "mejora de la gestión de estos *singulares* espacios protegidos" (la cursiva es nuestra).

2. En segundo lugar, a partir de aquí, el Tribunal delimita el ámbito del *spending power* estatal, de acuerdo con su doctrina de vincular las potestades de gasto de los poderes públicos a su propio ámbito competencial. De este modo, cuando una materia corresponda a las comunidades autónomas, las medidas para la distribución de recursos económicos en ese ámbito deberán tomarse de acuerdo con la distribución competencial derivada del Bloque de Constitucionalidad, ya que, en caso contrario, la capacidad de gasto serviría para limitar el ámbito competencial, en este caso, autonómico, incumpliendo las normas atributivas de competencias. Esto es, el Estado no puede asumir competencias atribuidas a las comunidades autónomas por la vía de poder destinar recursos económicos en los ámbitos materiales concernidos.

3. En el caso de la protección del medio ambiente y la gestión de los espacios naturales protegidos, nos hallamos ante una competencia compartida, en la que el Estado asume la legislación básica, mientras que las comunidades autónomas pueden asumir el desarrollo legislativo, la ejecución y, en este caso, la potestad de dictar normas adicionales de protección, esto es normas que mejoran la protección atribuida al bien jurídico en las bases dictadas por el Estado. En este caso, la comunidad autónoma afectada ha asumido en su Estatuto (actualmente, art. 57.1.e del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007) todo el margen competencial posible que permite la reserva de la legislación básica al Estado. En particular, ello incorpora la ejecución en la materia, aunque, como es sabido, el Tribunal Constitucional ha tendido a interpretar de manera particularmente amplia esta competencia estatal[1]. Sin embargo, en relación con la capacidad de gestión de los recursos económicos invertidos en este ámbito competencial, teniendo en cuenta que el Estado sólo dispone de la legislación básica como título legítimo de intervención, es doctrina consolidada del Tribunal que el Estado

[1] Para un repaso crítico de la jurisprudencia constitucional en relación con la distribución de competencias en materia de protección del medio ambiente, *vid.* JARIA I MANZANO, J., "Problemas competenciales en materia de protección del medio ambiente", *Revista Vasca de Administración Pública / Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 73 (I), 2005, pp. 117-134.

debe dejar "un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta" (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8b).

En base a: (1) la asignación competencial de acuerdo con el criterio de especificidad de la materia; (2) a la limitación del *spending power* de acuerdo con las competencias sustantivas; y (3), finalmente, a la consideración de que la gestión en materia de protección del medio ambiente asumida estatutariamente implica también la gestión de los fondos invertidos en esta materia, el Tribunal Constitucional atribuye la competencia controvertida a la Comunidad Autónoma recurrente, aunque no anula la Orden impugnaba por haber cesado esta en sus efectos al haber sido derogada posteriormente. Así, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional establece que "cuando el Estado destine fondos para favorecer la aplicación de las previsiones del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, (…) dichos fondos [han] de repartirse territorialmente entre las Comunidades Autónomas según criterios objetivos", lo que significa que "la convocatoria y resolución de las ayudas en cuestión" no debe residenciarse en un órgano estatal.

2. Jurisprudencia ambiental de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo

Durante estos primeros meses del presenta año 2010, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se ha pronunciado en varias sentencias relativas a materias relacionadas con el derecho ambiental. De todas ellas vamos a destacar aquellas que nos han parecido más relevantes y vamos a detenernos en aquellos aspectos que consideramos más importantes.

Durante estos meses las materias que han llegado a manos del alto Tribunal son de diversa índole, pero muchas de ellas giran entorno a la legitimidad activa de los Ayuntamientos en materias que no afectan directamente sus derechos, la necesidad de someter planes o proyectos a Evaluación de Impacto Ambiental en distintos casos y,

finalmente, la necesidad de obtener autorización ambiental integrada en supuestos concretos, entre otros.

Las *SSTS de 9 de febrero de 2010, de 20 de febrero de 2010 y de 9 de marzo de 2010* se plantean la legitimación activa *ad causam* de los ayuntamientos que interpusieron recurso contencioso administrativo contra Acuerdos del Consejo de Ministros por los que se declara de utilidad pública y se aprueban proyectos de ejecución de una subestación, constituida por los parques de 400 kV y de 200 kV; y de dos líneas eléctricas aéreas a 400 kV, de doble circuito con las mismas condiciones. En todos los supuestos se trata de subestaciones o líneas eléctricas que transcurren, en parte, por su término municipal.[2]

Para resolver esta cuestión el Tribunal invoca, como no podía ser de otro modo, el art. 24 CE, relativo a la tutela judicial efectiva, en primer lugar. También se refiere a la doctrina de la Sala, poniendo como ejemplo la sentencia de la Sala de 13 de noviembre de 2007, y a la doctrina constitucional, remitiéndose a la reciente STC 102/2009. Asimismo, cabe destacar que la sentencia de 20 de febrero no solamente se respalda en estos argumentos sino que el Tribunal se fundamenta también, de forma expresa, en el Convenio de Aarhus y en la ley 27/2006, además del art. 24 CE y la doctrina del TC, para afirmar que el Ayuntamiento, en este supuesto, de Penagos está totalmente legitimado activamente. Por último, el principio *pro actione* también cobra especial relevancia.

En definitiva, los Ayuntamientos están legitimados a interponer recursos contenciosos-administrativos contra los acuerdos del Consejo de Ministros en estos supuestos ya que, en palabras del Tribunal: "en base al derecho a tutela judicial efectiva no debe ser restringido por el hecho de que el municipio no ostente competencias municipales concretas sobre la materia. La decisión sobre la instalación de una subestación eléctrica en su territorio no corresponde al Ayuntamiento, pero sin duda afecta directa o indirectamente a numerosas competencias municipales como a los intereses de la corporación y de sus ciudadanos, como es el impacto de una instalación semejante en campos tan variados como la calificación de terreno, la economía municipal, el

[2] A pesar de que consideramos que es doctrina consolidada creemos conveniente hacer hincapié, ya que vemos como aún se continúa utilizando como motivo de inadmisión del recurso.

paisajístico (impacto visual), la seguridad (posibles riesgos), la salubridad (hipotéticos efectos sobre la salud) etc."[3] Por otra parte, afirma que "la legitimación según se deduce de la doctrina de esta Sala (…) así como de la jurisprudencia constitucional (STC 65/94) (…) implica, en el recurso contencioso-administrativo, la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recuso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico (…).[4]

En la STS de 20 de febrero de 2010 el Tribunal afirma que la línea transcurre por su término municipal y, por lo tanto, existe un vínculo, ya que el Ayuntamiento asume la defensa de los derechos e intereses legítimos de la colectividad local. Asimismo, el art. 24 CE se extiende a recurrir en vía CA aquellos actos que atañen a intereses de carácter municipal, aunque no supongan una invasión de las competencias municipales, que se vincula a la noción de "ostentar un derecho o interés legítimo". El Tribunal entiende que está plenamente justificada la legitimación *ad causam* de Ayuntamiento, ya que el acuerdo impugnado afecta directamente a la protección de intereses paisajísticos y medioambientales, cuya competencia se reconoce a los entes locales, de conformidad con la LRBRL. Además la denegación al acceso a la justicia de la corporación local recurrente "sería contrario a los presupuestos inspiradores de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), que promueve, en concordancia con lo dispuesto en el Convenio sobre acceso a la información, la participación del pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio e 1998 y las Directivas ya citadas "asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial, la efectividad de los derechos de información y participación", reconociendo el derecho a impugnar en vía CA cualquier acto u omisión imputable a una autoridad pública que suponga una vulneración del medio ambiente".[5]

[3] STS de 9 de febrero de 2010, FJ 2.

[4] STS de 9 de marzo de 2010, FJ 2.

[5] STS de 20 de febrero de 2010, FJ 2.

En segundo lugar, cabe comentar las referencias que encontramos en la jurisprudencia a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y las conclusiones a las que llega en los casos que se le plantean.

La primera sentencia que debemos comentar brevemente es la resuelta en fecha *18 de enero de 2010* por la sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativa. Esta sentencia declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Asociación de Agricultores Afectados por el Parque Logístico de Riba-Roja (ASPLOR) contra la sentencia dictada por la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Valencia desestimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución de 6-3-2001, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Generalitat Valenciana por la que se aprueba definitivamente el Plan Especial de reserva para la ampliación de patrimonio público. En este supuesto el Tribunal llega a la conclusión de que la EIA no es exigible en el momento previo a la aprobación de un Plan Especial de Reserva de patrimonio público, sino que, en todo caso, será preceptiva en un momento posterior: al tiempo de tramitarse los instrumentos que aborden la transformación del uso del suelo. El motivo de esta decisión, en boca del Tribunal, yace en que "(…) la exigencia previa de EIA únicamente opera respecto las actuaciones o instrumentos que comporten la transformación de uso del suelo y el Plan Especial de Reserva no contiene ninguna determinación de esa índole. (…)" .[6]

En segundo lugar nos debemos referir a la STS de 9 de febrero de 2010 donde, entre otros motivos, el Recurso contencioso-administrativo entiende que el acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de enero de 2007, por el que se declara de utilidad pública y se aprueba el proyecto de ejecución de la subestación de Bescanó, constituida por los parques de 400 kV y de 200 kV, en el término municipal de Bescanó (Girona), cuyo titular es "Red Eéctrica de España, S.A." es nulo de pleno derecho por faltar la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). En este supuesto el Tribunal desestima este motivo ya que considera que se ha seguido el procedimiento legalmente establecido y no es necesaria la EIA, puesto que los anexos correspondientes de la ley en los que constan los proyectos que deben someterse a evaluación de impacto ambiental no comprenden las subestaciones, como es el caso concreto. Según el tribunal es claro que los únicos elementos de la red de transporte de electricidad que el legislador ha

[6] STS de 18 de enero, FJ 3.

contemplado desde la perspectiva ambiental son las *líneas de transporte*, en todo caso las de longitud superior a 15 Km. y en determinados supuestos las de más de 3 Km.[7]

La STS de 20 de febrero de 2010 plantea, entre otros, el mismo motivo de nulidad, en este caso, del acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2007, por el que se declara de utilidad pública y se aprueba el proyecto de ejecución de la línea eléctrica aérea de 400 kV, doble circuito "Penagos-Güenes", en las provincias de Cantabria y Vizcaya. En este supuesto también es desestimado por entender que ya se hizo una declaración de impacto ambiental "conjunta" y que no cabe una declaración individual municipio por municipio y, por lo tanto, tampoco en la modificación de este tramo de línea. El Tribunal afirma que "cabe rechazar que el estudio de impacto ambiental infrinja el artículo 7 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por no ofrecer alternativas de la línea eléctrica considerada, porque lo que exige esta disposición reglamentaria es que el proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental incluya un estudio de impacto ambiental que contenga "un examen de alternativas técnicamente viables y justificación de la solución adoptada", al no haberse acreditado en autos que existan trazados menos gravosos al medio ambiente que debieron ser contemplados en dicho estudio de impacto ambiental". El Tribunal continua manifestando que "Asimismo, resulta infundada la denuncia de infracción del artículo 10 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, pues cabe consignar que en la Declaración de Impacto Ambiental sobre el proyecto de línea eléctrica aérea a 400 kV "Penagos-Güenes", aprobada por resolución de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente de 31 de mayo de 2005, se describen de forma pormenorizada las alternativas examinadas y se justifica la selección del pasillo de menor impacto ambiental de entre los preelegidos, especificando las medidas preventivas y correctoras del suelo, de la vegetación, de la fauna, del patrimonio geológico y del patrimonio cultural, que son determinantes de la viabilidad medioambiental del proyecto".[8]

Por último, la *STS de 17 de marzo de 2010*, casa la STSJ de Madrid por la que se declara nulo el artículo 4 de la Ordenanza municipal sobre evaluación ambiental de actividades de Madrid que prevé la obligación de comunicar al órgano ambiental el cambio de titularidad de la actividad, con el fin de determinar si ello comporta un

[7] STS de 18 de enero, FJ 6.

[8] STS de 20 de febrero de 2010, FJ 3.

cambio substancial de la actividad, etc. y, por tanto, la necesidad de llevar a cabo una EIA. La base de la impugnación inicial yacía en la tendencia a la simplificación de trámites administrativos y concretamente en el art. 35 f) LRJ-PAC que reconoce como uno de los derechos de los administrados el de no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. El TSJ acogió este argumento considerando que el requerimiento vulneraba dicho art. 35 f) ya que suponía una duplicación de comunicación, puesto que el interesado previamente ya había comunicado este cambio a la Junta del Distrito. Sin embargo, el TS considera que la obligación impuesta por la Ordenanza de evaluación ambiental consiste en una mera comunicación que no implica *a priori* una aportación de documentos y por lo tanto no contradice el artículo invocado.

A continuación, en relación con la autorización ambiental integrada cabe citar de nuevo la STS de 9 de febrero de 2010. Los recurrentes consideran que, en el supuesto de autos, era necesario obtener dicha autorización pero la Sala, por el contrario, entiende que no es así, conforme al artículo 2 de la Ley del Sector Eléctrico, ya que el anexo en el cual se establece cuándo se debe someter a la misma no contempla ni las subestaciones ni las líneas ni ningún elemento de la red de transportes de energía, considerándose este anexo como de *numerus clausus.* Asimismo, añade que la subestación de Bescanó debe considerarse como un elemento con substantividad propia y, por lo tanto, autónoma, aunque su funcionalidad sea múltiple a los efectos de su solicitud, tramitación y eventual autorización por parte de la Administración.

En el marco de esta sentencia, en relación con las autorizaciones en este caso de una subestación que pertenece a la red de transporte mallada peninsular el Tribunal también se manifiesta en relación con la legislación aplicable en el procedimiento para otorgar la correspondiente autorización y entiende que en tanto que la competencia es estatal la ley aplicable es la Ley del Sector Eléctrico y el RD 1955/2000 que remite a la legislación estatal y no a la autonómica, ya que pertenece a la red de transporte mallada peninsular.

Por otra parte, cabe mencionar que esta misma sentencia considera conforme a derecho que se haya impugnado el Acuerdo del Consejo de Ministros que declara la utilidad pública aunque no se hubiera impugnado previamente la Resolución de 14 de julio de 2005 de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria Turismo y Comercio por la que se autorizó la subestación de Bescanó. El Tribunal entiende que no es impedimento para que, en caso de haber vicios por no seguir el

procedimiento preceptivo, el acto dictado y el acuerdo fueran nulos. En la *STS de 8 de marzo de 2010* se emplea el mismo argumento parafraseando la sentencia anteriormente comentada para, de nuevo, considerar conforme a derecho la impugnación, en este caso, del Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de julio de 2007, por el que se declara de utilidad pública y se aprueba el proyecto de ejecución de la línea eléctrica aérea a 400 kV, doble circuito, denominada "Tordesillas-Segovia", en las provincias de Valladolid y Segovia.

Sumari: 1. Jurisprudència del Tribunal Constitucional en matèria de protecció del medi ambient: subvencions i àmbit competencial. 2. Jurisprudència ambiental de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem.

1. Jurisprudència del Tribunal Constitucional en matèria de protecció del medi ambient: subvencions i àmbit competencial

La *STC 138/2009, de 15 de juny de 2009*, que resol el conflicte de competències positiu suscitat a partir de la impugnació per part del Consell de Govern de la Junta d'Andalusia contra l'Ordre de 4 d'octubre de 2002, del Ministeri de Medi Ambient, per la qual s'estableixen les bases reguladores dels ajuts a la recerca en matèries relacionades amb la Xarxa de Parcs Nacionals i es convoquen per a l'any 2002, incideix de nou en un aspecte tradicionalment conflictiu en l'Estat autonòmic, a saber, l'arrenglerament entre la capacitat de despesa i l'àmbit competencial, que, en aquest cas es planteja en relació amb les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes sobre la Xarxa de Parcs Nacionals.

La Sentència no és innovadora, però subratlla diferents criteris en la solució d'aquest tipus de conflictes que val la pena consignar, en la mesura que resumeix una doctrina ja consolidada del Tribunal:

1. En primer lloc, hem de referir-nos a l'assignació, per part del Tribunal Constitucional de l'Ordre controvertida a un àmbit competencial determinat. El Tribunal fa servir, com és costum, el criteri d'especialitat. En aquest sentit, desestima la pretensió de l'Estat en el sentit d'enquadrar aquesta Ordre dintre del títol competencial relatiu a la investigació científica i tècnica (art. 149.1.15CE), ja que, d'acord amb el Tribunal, aquesta "*es una materia que concurre con otras materias específicas de carácter sectorial y que, por tanto, adquiere su sentido en la medida en que ello es así", pero "debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos competenciales con los que concurre*". Així, "*no es suficiente una relativa conexión con la naturaleza investigadora de las medidas controvertidas para que éstas sean configuradas como «investigación», sino que dicha naturaleza debe ser nítida y preponderante, con el fin de no producir un vaciamiento de los títulos sectoriales*".

En definitiva, les competències estatals en matèria de recerca no permeten l'extensió de les potestats de l'Estat a qualsevol activitat relacionada que s'ubiqui de manera específica en un àmbit competencial de titularitat autonòmica. En aquest cas, d'acord

amb aquesta doctrina, el Tribunal considera que l'Ordre se situa en l'àmbit competencial relatiu a la protecció del medi ambient i els espais naturals protegits, ja que, d'acord amb la mateixa exposició de motius de l'Ordre, els projectes finançats es refereixen a la "millora de la gestió d'aquests *singulars* espais protegits" (la cursiva és nostra).

2. En segon lloc, a partir d'aquí, el Tribunal delimita l'àmbit del *spending power* estatal, d'acord amb la seva doctrina de vincular les potestats de despesa dels poders públics al seu àmbit competencial propi. D'aquesta manera, quan una matèria correspongui a les comunitats autònomes, les mesures per a la distribució de recursos econòmics en aquest àmbit hauran de prendre's d'acord amb la distribució competencial derivada del Bloc de Constitucionalitat, ja que, en cas contrari, la capacitat de despesa serviria per limitar l'àmbit competencial, en aquest cas, autonòmic, bo i incomplint les normes atributives de competències. Això és, l'Estat no pot assumir competències atribuïdes a les comunitats autònomes per la via de poder destinar recursos econòmics en els àmbits materials concernits.

3. En el cas de la protecció del medi ambient i la gestió dels espais naturals protegits, ens trobem davant d'una competència compartida, en la que l'Estat assumeix la legislació bàsica, mentre que les comunitats autònomes poden assumir el desenvolupament legislatiu, l'execució i, en aquest cas, la potestat de dictar normes addicionals de protecció, això és, normes que millorin la protecció atribuïda al bé jurídic en les bases dictades per l'Estat. En aquest cas, la comunitat autònoma afectada ha assumit en el seu Estatut (actualment, art. 57.1.e de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia de 2007) tot el marge competencial possible que permet la reserva de la legislació bàsica a l'Estat. En particular, això incorpora l'execució en la matèria, tot i que, com és sabut, el Tribunal Constitucional ha tendit a interpretar de manera particularment àmplia aquesta competència estatal[1]. Tanmateix, en relació amb la capacitat de gestió dels recursos econòmics invertits en aquest àmbit competencial, tenint en compte que l'Estat només disposa de la legislació bàsica com a títol legítim d'intervenció, és doctrina consolidada del Tribunal que l'Estat ha de deixar "*un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para*

[1] Per a una repassada crítica de la jurisprudència constitucional en relació amb la distribució de competències en matèria de protecció del medi ambient, *vid.* JARIA I MANZANO, J., "Problemas competenciales en materia de protección del medio ambiente", *Revista Vasca de Administración Pública / Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 73 (I), 2005, pp. 117-134.

desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta" (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 8b).

En base a: (1) l'assignació competencial d'acord amb el criteri d'especificitat de la matèria; (2) a la limitació del *spending power* d'acord amb les competències substantives; i (3), finalment, a la consideració de què la gestió en matèria de protecció del medi ambient assumida estatutàriament implica també la gestió dels fons invertits en aquesta matèria, el Tribunal Constitucional atribueix la competència controvertida a la Comunitat Autònoma recorrent, tot i que no anul·la l'Ordre impugnada, atès que havien cessat els seus efectes pel fet d'haver estat derogada posteriorment. Així, el pronunciament del Tribunal Constitucional estableix que "*cuando el Estado destine fondos para favorecer la aplicación de las previsiones del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, (...) dichos fondos [han] de repartirse territorialmente entre las Comunidades Autónomas según criterios objetivos*", la qual cosa significa que "*la convocatoria y resolución de las ayudas en cuestión*" no ha de residenciar-se en un òrgan estatal.

2. Jurisprudència ambiental de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem

Durant aquests primers mesos de l'any 2010, la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem s'ha pronunciat en diverses sentències relacionades amb el dret ambiental. D'entre totes en destacarem les que ens han semblat més rellevants i ens aturarem en els aspectes que considerarem més importants.

Durant aquests mesos, les matèries que han arribat a l'alt tribunal són de diversa índole, però moltes giren entorn de la legitimitat activa dels ajuntaments en matèries que no afecten directament els seus drets, la necessitat de sotmetre plans o projectes a avaluació d'impacte ambiental en diferents casos i, finalment, la necessitat d'obtenir l'autorització ambiental integrada en supòsits concrets, entre d'altres.

Les *SSTS de 9 de febrer de 2010, de 20 de febrer de 2010* i *de 9 de març de 2010* es plantegen la legitimació activa *ad causam* dels ajuntaments que van interposar recurs

contenciós administratiu contra acords del Consell de Ministres en els quals es declara d'utilitat pública i s'aproven projectes d'execució d'una subestació constituïda per parcs de 400 kV i de 200 kV; i de dues línies elèctriques aèries a 400 kV, de doble circuit amb les mateixes condicions. En tots els supòsits es tracta de subestacions o línies elèctriques que transcorren, en part, pel seu terme municipal[2].

Per resoldre aquesta qüestió, el Tribunal invoca, com no podia ser de cap altra manera, en primer lloc, l'art. 24 CE, relatiu a la tutela judicial efectiva. També es refereix a la doctrina de la Sala, i posa com a exemple la sentència de la Sala de 13 de novembre de 2007; i a la doctrina constitucional, i remet a la nova STC 102/2009. Així mateix, cal destacar que la sentència de 20 de febrer no sols s'abona en aquests arguments sinó que el Tribunal es fonamenta, també, expressament, en el Conveni d'Aarhus i en la llei 27/2006, a més de l'art. 24 CE i la doctrina del TC, per afirmar que l'Ajuntament de Penagos, en aquest supòsit, està totalment legitimat activament. Finalment, el principi *pro actione* també cobra especial rellevància.

En definitiva, els ajuntaments estan legitimats a interposar recursos contenciosos administratius contra els acords del Consell de Ministres en aquests supòsits, ja que, en paraules del Tribunal: "basant-se en el dret de tutela judicial efectiva no s'ha de restringir pel fet que el municipi no tingui competències municipals concretes sobre la matèria. La decisió d'instal·lar una subestació elèctrica al territori no correspon a l'Ajuntament, però, sens dubte, afecta directament o indirectament nombroses competències municipals com els interessos de la corporació i dels seus ciutadans, com és l'impacte d'una instal·lació semblant en camps tan variats com la qualificació de terreny, l'economia municipal, el paisatgístic (impacte visual), la seguretat (possibles riscos), la salubritat (efectes hipotètics sobre la salut) etc."[3]. D'altra banda, afirma que "la legitimació, segons es dedueix de la doctrina d'aquesta Sala […] així com de la jurisprudència constitucional (STC 65/94) […], implica, en el recurs contenciós administratiu, una relació material unívoca entre el subjecte i l'objecte de la pretensió que es dedueix en el recurs contenciós administratiu, fent referència a un interès en sentit propi, identificat i específic[4].

[2] Malgrat que considerem que és una doctrina consolidada, creiem convenient fer -hi èmfasi, ja que veiem com encara es continua utilitzant com a motiu de la inadmissió del recurs.

[3] STS de 9 de febrer de 2010, FJ 2.

[4] STS de 9 de març de 2010, FJ 2.

En la STS de 20 de febrer de 2010 el Tribunal afirma que la línia transcorre pel seu terme municipal i, per tant, hi ha vincle, ja que l'Ajuntament assumeix la defensa dels drets i els interessos legítims de la col·lectivitat local. Així mateix, l'art. 24 CE s'estén a recórrer en via CA els actes que afecten interessos de caràcter municipal, encara que no suposin cap invasió de les competències municipals, que es vincula a la noció de "tenir dret o interès legítim". El Tribunal entén que la legitimació *ad causam* d'Ajuntament està plenament justificada, ja que l'acord impugnat afecta directament la protecció d'interessos paisatgístics i mediambientals, la competència de la qual es reconeix als ens locals, d'acord amb amb la LRBRL. A més a més, la denegació de l'accés a la justícia de la corporació local recurrent "s'oposa als pressupòsits inspiradors de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (incorpora les directives 2003/4/CE i 2003/35/CE), que promou, en concordança amb el que disposa el Conveni sobre accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient, fet a Aarhus (Dinamarca), el 25 de juny de 1998, i les directives que ja s'han esmentat d'"assegurar i enfortir, a través de la garantia que dispensa la tutela judicial, l'efectivitat dels drets d'informació i de participació", reconeixent el dret a impugnar en via CA qualsevol acte o omissió imputable a una autoritat pública que suposi la vulneració del medi ambient".[5]

En segon lloc, cal comentar les referències a l'avaluació d'impacte ambiental (EIA) que trobem en la jurisprudència i les conclusions a què arriba en els casos que s'hi plantegen.

La primera sentència que hem de comentar breument és la que ha resolt en data *18 de gener de 2010* la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa. Aquesta sentència declara denegat el recurs de cassació interposat per l'Associació d'Agricultors Afectats pel Parc Logístic de Riba-roja (ASPLOR) contra la sentència desestimatòria del recurs contenciós administratiu interposat contra la resolució de 6 de març de 2001, del conseller d'Obres Públiques, Urbanisme i Transport de la Generalitat Valenciana, per la qual s'aprova definitivament el Pla Especial de Reserva per a l'ampliació de patrimoni públic, que ha dictat la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa

[5] STS de 20 de febrer de 2010, FJ 2.

del TSJ de València. En aquest supòsit, el Tribunal arriba a la conclusió que l'EIA no és exigible en el moment previ a l'aprovació d'un pla especial de reserva de patrimoni públic, sinó que, en tot cas, ha de ser preceptiva posteriorment: al moment de tramitar els instruments que abordin la transformació de l'ús del sòl. El motiu d'aquesta decisió, en boca del Tribunal, es fonamenta que "l'exigència prèvia d'EIA únicament opera respecte de les actuacions o els instruments que comportin la transformació d'ús del sòl i el Pla Especial de Reserva no conté cap determinació d'aquesta índole" .[6]

En segon lloc, ens hem de referir a la *STS de 9 de febrer de 2010*, en què, entre altres motius, el recurs contenciós administratiu entén que l'acord del Consell de Ministres de 12 de gener de 2007, pel qual es declara d'utilitat pública i s'aprova el projecte d'execució de la subestació de Bescanó, constituïda pels parcs de 400 kV i de 200 kV, en el terme municipal de Bescanó (Girona), el titular del qual és Red Eléctrica de España, SA, és nul de ple dret perquè hi faltava l'avaluació d'impacte ambiental (EIA). En aquest supòsit, el Tribunal desestima aquest motiu, ja que considera que s'ha seguit el procediment legalment establert i no l'EIA no cal, ja que els annexos corresponents de la llei en què consten els projectes que han de sotmetre's a avaluació d'impacte ambiental no comprenen les subestacions, com és el cas concret. Segons el Tribunal, és evident que els únics elements de la xarxa de transport d'electricitat que el legislador ha previst des de la perspectiva ambiental són les *línies de transport*, en tot cas les de longitud de més de 15 km i en determinats suopòsits les de més de 3 km.[7]

La *STS de 20 de febrer de 2010* planteja, entre d'altres, el mateix motiu de nul·litat, en aquest cas, de l'acord del Consell de Ministres de 25 de maig de 2007, pel qual es declara d'utilitat pública i s'aprova el projecte d'execució de la línia elèctrica aèria de 400 kV, doble circuit Penagos-Güenes, a les províncies de Cantàbria i Biscaia. En aquest supòsit també és desestimat perquè s'ha entès que ja es va fer una declaració d'impacte ambiental "conjunta" i que no hi cap cap declaració individual municipi per municipi i, per tant, tampoc en la modificació d'aquest tram de línia. El Tribunal afirma que "cal rebutjar que l'estudi d'impacte ambiental infringeixi l'article 7 del Reial decret 1131/1988, de 30 de setembre, perquè no ofereix alternatives de la línia elèctrica que s'ha considerat, perquè el que exigeix aquesta disposició reglamentària és que el projecte sotmès a avaluació d'impacte ambiental inclogui un estudi d'impacte ambiental

[6] STS de 18 de gener, FJ 3.

[7] STS de 18 de gener, FJ 6.

que contingui "un examen d'alternatives tècnicament viables i la justificació de la solució que s'adopti", ja que en les interlocutòries no s'ha acreditat que hi hagi traçats menys perjudicials al medi ambient que es devien d'haver previst en aquest estudi d'impacte ambiental". El Tribunal contínua manifestant que "Així mateix, la denúncia d'infracció de l'article 10 del Reial decret 1131/1988, de 30 de setembre, resulta infundada perquè cal consignar que en la declaració d'impacte ambiental sobre el projecte de línia elèctrica aèria a 400 kV Penagos-Güenes, aprovada per resolució de la Secretaria General per a la Prevenció de la Contaminació i el Canvi Climàtic del Ministeri de Medi Ambient de 31 de maig de 2005, s'hi descriuen de forma detallada les alternatives analitzades i es justifica la selecció del corredor de menor impacte ambiental entre els preelegits, especificant les mesures preventives i correctores del sòl, de la vegetació, de la fauna, del patrimoni geològic i del patrimoni cultural, que són determinants de la viabilitat mediambiental del projecte."[8]

Finalment, la *STS de 17 de març de 2010*, cassa la STSJ de Madrid per la qual es declara nul l'article 4 de l'ordenança municipal sobre avaluació ambiental d'activitats de Madrid que preveu l'obligació de comunicar a l'òrgan ambiental el canvi de titularitat de l'activitat, a fi de determinar si això comporta un canvi substancial de l'activitat, etc. i, per tant, la necessitat de dur a terme l'EIA. La base de la impugnació inicial es fonamentava en la tendència a simplificar tràmits administratius, i concretament en l'art. 35 f) LRJ-PAC, que reconeix com un dels drets dels administrats el de no presentar documents que ja es troben en poder de l'Administració actuant. El TSJ va acollir aquest argument considerant que el requeriment vulnerava l'art. 35 f), ja que suposava duplicar comunicació, perquè l'interessat prèviament ja havia comunicat aquest canvi a la Junta del Districte. No obstant això, el TS considera que l'obligació imposada per l'ordenança d'avaluació ambiental consisteix en una mera comunicació que no implica a priori aportar documents i, per tant, no contradiu l'article que s'ha invocat.

A continuació, pel que fa a l'autorització ambiental integrada, cal esmentar novament la STS de 9 de febrer de 2010. Els recurrents consideren que, en el supòsit d'interlocutòries, era necessari obtenir aquesta autorització però la Sala, al contrari, entén que no és així, d'acord amb l'article 2 de la llei del sector elèctric, ja que l'annex en el qual s'estableix quan s'hi ha de sotmetre no preveu ni les subestacions, ni les

[8] STS de 20 de febrer de 2010, FJ 3.

línies, ni cap element de la xarxa de transports d'energia, i aquest annex es considera com de *numerus clausus.* Així mateix, afegeix que la subestació de Bescanó ha de considerar-se com un element amb substantivitat pròpia i, per tant, autònoma, encara que la seva funcionalitat sigui múltiple als efectes de la seva sol·licitud, tramitació i eventual autorització per part de l'Administració.

En el marc d'aquesta sentència, en aquest cas, amb relació a les autoritzacions d'una subestació que pertany a la xarxa de transport mallada peninsular, el Tribunal també es manifesta quant a la legislació aplicable en el procediment per atorgar la corresponent autorització i entén que, com que la competència és estatal, la llei aplicable és la llei del sector elèctric i el RD 1955/2000, que remet a la legislació estatal i no a l'autonòmica, ja que pertany a la xarxa de transport mallada peninsular.

D'altra banda, cal esmentar que aquesta mateixa sentència considera, segons dret, que s'hagi impugnat l'acord del Consell de Ministres que declara la utilitat pública encara que no s'hagués impugnat prèviament la Resolució de 14 de juliol de 2005 de la Direcció General de Política Energètica i Mines del Ministeri d'Indústria Turisme i Comerç, per la qual es va autoritzar la subestació de Bescanó. El Tribunal entén que no és cap impediment perquè, en el cas d'haver-hi vicis per no haver seguit el procediment preceptiu, l'acte dictat i l'acord fossin nuls. En la *STS de 8 de març de 2010* s'empra el mateix argument parafrasejant la sentència que anteriorment s'ha comentat per haver considerat novament, en aquest cas, segons dret, la impugnació de l'acord de Consell de Ministres de 6 de juliol de 2007, pel qual es declara d'utilitat pública i s'aprova el projecte d'execució de la línia elèctrica aèria a 400 kV, doble circuit, anomenada Tordesillas-Segòvia, a les províncies de Valladolid i Segòvia.