

2.8. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA (pp. 2-6)

—

2.8. JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A CASTELLA-LA MANXA (pp. 7-11)

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

Profesora titular de Derecho Administrativo / Professora titular de Dret Administratiu

Universidad de Castilla-La Mancha

Aunque no es un tribunal de Castilla-La Mancha, nos parece oportuno referirnos, si quiera sucintamente, a tres sentencias del Tribunal Supremo de la mayor relevancia y que afectan directamente a la Comunidad Autónoma. En concreto, la ilegalidad del trazado del AVE Madrid-Valencia, la demanialidad de las Lagunas de Ruidera y la autorización de la central térmica de ACECA.

En la *STS de 22 de septiembre de 2009*, por la que se declara la nulidad del subtramo Motilla del Palancar-Valencia del AVE Comunidad de Madrid- Castilla-La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia, se ha desestimado el recurso de casación interpuesto por la Administración del Estado frente a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de diciembre de 2006. En esta última, se declaraba la nulidad del subtramo del AVE Motilla del Palancar-Valencia por incorrecta aplicación de la normativa comunitaria (Directivas 85/337/CEE, 92/43/CEE y 79/409/CEE), confirmándola en sus propios términos, con expresa imposición de costas a la Administración estatal.

Es destacable que el Tribunal Supremo ha dictado una Sentencia especialmente severa con la Administración española, de la que extraemos dos importantes considerados:

“Lo que el Tribunal reprocha precisamente al Ministerio de Fomento es que la Resolución ahora impugnada se haya dictado antes de que el ‘estudio faunístico’ se hubiera llevado a cabo, pues de este modo se aprueban una declaración de impacto ambiental y un estudio informativo sin haber podido valorar en toda su extensión las repercusiones del proyecto sobre las especies protegidas que determinaron la calificación de lugares de especial interés comunitario y de zonas de especial protección para las aves” (FJ 8º A)

Y ante la alegación (nueva, no planteada en el recurso de instancia) de la Administración estatal de que posteriormente se ha realizado un supuesto ‘estudio faunístico’, es también rotundo el Tribunal Supremo:

“...La eventual existencia de aquel estudio ulterior no hace sino poner de manifiesto las carencias del acto impugnado, de 17 de febrero de 2003. De nuevo hemos de repetir que la censura determinante de la estimación del recurso...es que debieron ser tanto la resolución aprobatoria del estudio informativo como la declaración de impacto ambiental a ella incorporada las que vinieran precedidas —y no seguidas— del estudio completo sobre las repercusiones de la línea férrea en las especies protegidas” (FJ 8º B).

Esta Sentencia viene a confirmar en todos sus términos la reiterada infracción del derecho comunitario por la Administración española que fue denunciada desde un primer momento por la asociación Iniciativa Cívica por Albacete, tanto a ante las instancias comunitarias ya en el año 2001 y reiterado en los años 2006, 2007 y 2008. Lamentablemente, esta infracción ahora declarada en firme por el Tribunal Supremo ha sido consumada por la Administración española que aceleró todos los trámites de contratación y construcción para terminar la obra ilegal en el menor tiempo posible.

Item más, la Administración española, aun siendo ya conocedora de la Sentencia firme del Tribunal Supremo, sigue reiterando obcecadamente en su actuación irregular, continuando sus obras en el tramo declarado ilegal y publicitando en los medios de comunicación la próxima inauguración de la obra

Aunque esta Sentencia de nuestro Alto Tribunal fue declarada firme en Diligencia de 21 de octubre de 2009 y, por tanto, debiera haber sido ejecutada por no cabrer ulterior recurso judicial ante ninguna otra instancia, la cruda realidad nos sigue demostrando hasta el día de hoy que la Administración sigue impunemente desconociendo esta decisión judicial comprometiendo partidas presupuestarias, continuando con procesos de contratación y adjudicación y ejecutando obras en el tramo que ha sido anulado.

La *STS de 1 de diciembre de 2009*, sobre la autorización de la central térmica ACECA, es interesante por el reconocimiento de la acción popular y de la legitimación de las organizaciones ecologistas en el procedimiento de autorización, así como la aseveración de la irrelevancia de los defectos formales respecto a la declaración de impacto ambiental subsumida en la autorización sustantiva.

El pleno de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha estimado en Sentencia de 1 de diciembre de 2009 (ref. Aranzadi: JUR 2009\495741) el recurso de casación interpuesto por Ecologistas en Acción contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de octubre de 2006 en la que se declaraba que las asociaciones ecologistas no tenían legitimación suficiente para recurrir por no tener un interés directo en el asunto, relativo a las autorizaciones de los nuevos grupos de la Central Térmica de ACECA, en Villaseca de la Sagra (Toledo).

Aunque la jurisprudencia había mantenido resoluciones contradictorias sobre ese tema, ahora el Supremo ha zanjado la cuestión dictaminando “indiscutiblemente” la legitimación de las organizaciones ecologistas para recurrir resoluciones administrativas

y lo hace aplicando la ley 27/2006 sobre derecho de acceso a la información, a la participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta ley introduce el equivalente a una “acción popular” a favor de las organizaciones ecologistas para impugnar todo tipo de resoluciones administrativas que tengan que ver con el medio ambiente (con cita expresa de los arts.22 y 23 de la referida Ley) —FJ Segundo—. Con esta sentencia el Tribunal Supremo también enmienda a los Juzgados de Toledo que en su día rechazaron por idénticos motivos a los esgrimidos por el TSJM un recurso de Ecologistas en Acción contra la puesta en funcionamiento la central térmica de Aceca.

Sin embargo, sobre el fondo del asunto, aunque el Tribunal Supremo reconoce que hubo defectos de forma en la tramitación de los expedientes de autorización de los nuevos grupos de la central térmica, entiende que “no son de suficiente entidad como para anular el procedimiento administrativo de autorización”, al interpretar de manera excesivamente estricta y formalista el principio de indefensión en cuanto a las irregularidades invalidantes (FJ Tercero). Las ilegalidades señaladas por los ecologistas tenían que ver con el incumplimiento de los plazos en el trámite de información pública, con la no exposición al público del Estudio de Impacto Ambiental y con que, estando personados en el procedimiento, no se les puso de manifiesto el expediente para hacer alegaciones. Termina el Tribunal por considerar irrelevante en el procedimiento de otorgamiento de la autorización la inversión del orden entre la autorización sustantiva y la Autorización Ambiental Integrada, que fue obtenida con posterioridad. Si bien, lo hace tras explicitar sus dudas sobre la transitoriedad de la moratoria prevista en la Ley ya vigente 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación. E incluso después de reconocer que la Administración debiera haber aplicado las nuevas exigencias normativas, esto es, que “tras contar con la declaración de impacto ambiental positiva, hubiera debido exigir a las empresas promotoras contar con la AAI antes de otorgar la autorización sustantiva...tal proceder hubiera sido encomiable y más respetuoso con el espíritu del procedimiento previsto por el legislador en la nueva ley” (FJ Tercero *in fine*).

Aunque tampoco es de extrañar el pronunciamiento judicial, siendo los Tribunales muy celosos para declarar la nulidad formal de actos complejos como el presente, lo cierto es que el resultado final de la sentencia es bastante desalentador. Pues, realistamente, de nada sirve otorgar un amplio contenido a la legitimación en materia medioambiental si

después ésta no puede ejercerse plenamente y con todas las garantías en el procedimiento sustantivo, que es lo que definitivamente ha ocurrido en el caso de autos.

Item más, tampoco admite el Tribunal Supremo las alegaciones a la Declaración de Impacto Ambiental referidos a la superación por la nueva instalación de los límites de calidad de aire establecidos por la Directivas europeas, a pesar de que estaban basadas en consideraciones y documentos de las propias administraciones autonómicas que, a sabiendas de tales circunstancias, otorgó la autorización aun a la vista del informe negativo de la Dirección General de Calidad Ambiental. Lo que nos demuestra, una vez más, que la integración de los objetivos y normas ambientales en otros procedimientos, sobre todo autorizatorios, sigue siendo una cuestión formal sin la relevancia exigible y que termina perdiéndose en los vericuetos de la aplicación normativa, subsumida como un trámite más, y no de los esenciales, en los procedimientos principales sustantivos.

La *STS de 22 junio 2009*, por su parte, reconoce las Lagunas de Ruidera como bien de dominio público hidráulico. Esta sentencia (RJ 2009\4702) concluye definitivamente un proceso que ha durado cerca de 25 años, confirmando la anterior doctrina de los tribunales inferiores, al resolver en casación la demanda ejercitada por el Abogado del Estado a la que se adhirió la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha, ejercitando acción declarativa de dominio con la pretensión esencial de que fuera declarado de dominio público estatal e integrado en el dominio público hidráulico el paraje denominado “Lagunas de Ruidera”, las aguas situadas en el mismo y su curso de comunicación, comprendiendo los terrenos cubiertos por las mismas. Tras la identificación de las fincas afectadas, sus respectivas inscripciones registrales y los titulares de las mismas, y sin detenernos en otras cuestiones procesales de tipo civil resueltas por la sentencia el Fundamento Jurídico Segundo concluye que las citadas Lagunas no son propiedad privada (como pretendieron los numerosos recurrentes), sino que forman parte inescindible del río Guadiana y por tanto pertenecen al dominio público hidráulico.

La Sala es contundente al aplicar al paraje en cuestión la Ley de Aguas, resaltando la inaplicación de su Disposición Final Primera (excepcional y de aplicación restrictiva), que se refiere a “lagos, lagunas y charcas”, entendiendo probado que no encaja en ninguno de estos supuestos, sino que forma parte del río y en consecuencia del dominio público natural. Item más, cuando en esta se exige inscripción expresa en el Registro de la Propiedad, sin que se haya conseguido demostrar fehacientemente la inscripción

expresa de laguna alguna. Por tanto, y tratándose de “*res extracomercium*”, no cabe aplicar las prescripciones constitucionales referidas a la expropiación ni a la confiscación si se parte del presupuesto esencial de su pertenencia al dominio público.

Aunque desde luego no cabe restar relevancia a esta decisión judicial, es importante recordar que los problemas del parque abarcan otros aspectos, como la masificación de visitantes en determinadas épocas del año.

Con esta resolución judicial se abre una nueva etapa en la gestión del parque natural, pues cuestiona la legalidad de muchas construcciones que jalonan las márgenes de las lagunas y que puedan encontrarse en el dominio público hidráulico. El reforzamiento de la posición jurídica de la Administración debería servir igualmente para proteger de manera más efectiva los travertinos, que son la razón de ser del sistema hidrogeológico de Las Lagunas.

En definitiva, se impone una nueva línea de gestión para garantizar la conservación y restauración de los valores naturales de Las Lagunas, así como posibilitar el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de los municipios del parque, sin cuya implicación no se entiende el mismo.

Tot i que no és cap tribunal de Castella-la Manxa, ens sembla oportú referir-nos, ni que sigui succintament, a tres sentències del Tribunal Suprem de gran rellevància i que afecten directament la comunitat autònoma. En concret, a la il·legalitat del traçat de l'AVE Madrid-València, a la demanialitat de les Lagunas de Ruidera i a l'autorització de la central tèrmica d'ACECA.

En la *STS de 22 de setembre de 2009*, per la qual es declara la nul·litat del subtram Motilla del Palancar-València de l'AVE Comunitat de Madrid-Castella-la Manxa-Comunitat Valenciana-Regió de Múrcia, es desestima el recurs de cassació interposat per l'Administració de l'Estat enfront de la Sentència de l'Audiència Nacional d'11 de desembre de 2006. En aquesta última, es declarava la nul·litat del subtram de l'AVE Motilla del Palancar-València per aplicar incorrectament la normativa comunitària (directives 85/337/CEE, 92/43/CEE i 79/409/CEE), confirmant-la en els seus propis termes, amb expressa imposició de costes a l'Administració estatal.

Cal destacar que el Tribunal Suprem ha dictat una sentència especialment severa amb l'Administració espanyola, de la qual n'extraiem dos considerants importants:

“El que el Tribunal retreu precisament al Ministeri de Foment és que la resolució que ara s'ha impugnat s'hagi dictat abans que l'‘estudi faunístic’ s'hagués dut a terme, perquè, d'aquesta manera, s'aproven una declaració d'impacte ambiental i un estudi informatiu sense haver pogut valorar en tota la seva extensió les repercussions del projecte sobre les espècies protegides que van determinar la qualificació de llocs d'especial interès comunitari i de zones d'especial protecció per als ocells” (FJ 8è A).

I davant l'al·legació de l'Administració estatal (nova, no plantejada en el recurs d'instància) de què posteriorment se n'ha realitzat un suposat “estudi faunístic”, el Tribunal Suprem també és rotund:

“L'eventual existència d'aquell estudi ulterior no fa sinó posar de manifest les carències de l'acte impugnat, de 17 de febrer de 2003. Novament, hem de repetir que la censura determinant de l'estimació del recurs... és que devien haver estat tant la resolució aprovatòria de l'estudi informatiu com la declaració d'impacte ambiental incorporada les que estiguessin precedides —i no seguides—de l'estudi complet sobre les repercussions de la línia fèrria en les espècies protegides” (FJ 8è B).

Aquesta sentència confirma, en tots els termes, la reiterada infracció del dret comunitari per l'Administració espanyola que va ser denunciada des d'un primer moment per l'associació *Iniciativa Cívica por Albacete*, tant a davant les instàncies comunitàries ja l'any 2001 i reiterat els anys 2006, 2007 i 2008. Lamentablement, aquesta infracció, ara declarada ferma pel Tribunal Suprem, ha estat consumada per l'Administració espanyola, que va accelerar tots els tràmits de contractació i construcció per acabar l'obra il·legal en el menor temps possible.

Així mateix, l'Administració espanyola, tot i que coneixia la sentència ferma del Tribunal Suprem, continua reiterant obcecadament en la seva actuació irregular, continua les obres en el tram que s'ha declarat il·legal i fa publicitat en els mitjans de comunicació sobre la inauguració pròxima de l'obra.

Tot i que aquesta sentència del nostre alt tribunal va ser declarada ferma en la Diligència de 21 d'octubre de 2009 i, per tant, hauria d'haver estat executada per no caber-hi ulterior recurs judicial davant cap altra instància, la crua realitat ens continua demostrant fins avui que l'Administració continua desconeixent impunement aquesta decisió judicial comprometent partides pressupostàries, continua amb processos de contractació i adjudicació, i executa obres en el tram que ha estat anul·lat.

La *STS d'1 de desembre de 2009*, sobre l'autorització de la central tèrmica ACECA, és interessant pel reconeixement de l'acció popular i de la legitimació de les organitzacions ecologistes en el procediment d'autorització, així com per l'asseveració de la irrelevància dels defectes formals respecte a la declaració d'impacte ambiental subsumida en l'autorització substantiva.

El Ple de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, en la Sentència d'1 de desembre de 2009 (ref. Aranzadi: JUR 2009\495741), ha estimat el recurs de cassació interposat per Ecologistes en Acció contra la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid de 25 d'octubre de 2006, en la qual es declarava que les associacions ecologistes no tenien prou legitimació per recórrer, perquè no tenien cap interès directe en l'afer, relatiu a les autoritzacions dels nous grups de la central tèrmica d'ACECA, a Villaseca de la Sagra (Toledo).

Tot i que la jurisprudència havia mantingut resolucions contradictòries sobre aquest tema, ara el Suprem ha conclòs la qüestió dictaminant “indiscutiblement” la legitimació de les organitzacions ecologistes per recórrer resolucions administratives, i ho fa

aplicant la Llei 27/2006, sobre dret d'accés a la informació, a la participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient. Aquesta llei introduceix el que equival a una “acció popular” a favor de les organitzacions ecologistes per impugnar tota mena de resolucions administratives que tinguin alguna cosa a veure amb el medi ambient (amb citació expressa dels art. 22 i 23 de la llei esmentada) —FJ segon—. Amb aquesta sentència, el Tribunal Suprem també esmena un recurs d'Ecologistes en Acció contra la posada en funcionament de la central tèrmica d'ACECA als Jutjats de Toledo que al seu moment van rebutjar per motius idèntics als que va esgrimir el TSJM.

No obstant això, sobre el fons de l'afer, tot i que el Tribunal Suprem reconeix que va haver-hi defectes de forma en la tramitació dels expedients d'autorització dels nous grups de la central tèrmica, entén que “no tenen prou entitat per anul·lar el procediment administratiu d'autorització”, en interpretar de manera excessivament estricta i formalista el principi d'indefensió quant a les irregularitats invalidants (FJ tercer). Les il·legalitats assenyalades pels ecologistes tenien alguna cosa a veure amb l'incompliment dels terminis en el tràmit d'informació pública, amb la no-exposició al públic de l'estudi d'impacte ambiental i que, estant personats en el procediment, no se'ls va posar de manifest l'expedient per fer al·legacions. El Tribunal, en el procediment d'atorgament de l'autorització, acaba considerant irrellevant la inversió de l'ordre entre l'autorització substantiva i l'autorització ambiental integrada, que es va obtenir amb posterioritat. Si bé, ho fa després d'explicitar els dubtes sobre la transitorietat de la moratòria que preveu la Llei vigent 16/2002 de prevenció i control integrats de la contaminació. I fins i tot després de reconèixer que l'Administració hauria d'haver aplicat les noves exigències normatives, això és, que “després de comptar amb la declaració d'impacte ambiental positiva, hauria d'haver exigit a les empreses promotores que tinguessin l'AAI abans d'atorgar l'autorització substantiva... aquest procediment hagués estat encomiable i més respectuós amb l'espiritu del procediment previst pel legislador en la nova llei” (FJ tercer *in fine*).

Tot i que tampoc no ens ha d'estranyar el pronunciament judicial, ja que els tribunals se senten molt gelosos per declarar la nul·litat formal d'actes complexos com aquest, el cert és que el resultat final de la sentència és bastant descoratjador. Perquè, des d'una perspectiva realista, no serveix de res atorgar un contingut ampli a la legitimació en matèria mediambiental si després aquesta no pot exercir-se plenament i amb totes les

garanties en el procediment substantiu, que és el que definitivament ha ocorregut en el cas d'interlocutòries.

A més a més, el Tribunal Suprem tampoc no admet les al·legacions a la declaració d'impacte ambiental referides a la superació, per part de la nova instal·lació, dels límits de qualitat d'aire que estableixen les directives europees, malgrat que s'havien basat en consideracions i documents de les mateixes administracions autonòmiques, que, coneixent les circumstàncies, va atorgar l'autorització fins i tot a la vista de l'informe negatiu de la Direcció General de Qualitat Ambiental. Això ens demostra, un cop més, que integrar els objectius i les normes ambientals en altres procediments, sobretot autoritzatoris, continua sent una qüestió formal sense cap rellevància exigible i que acaba perdent-se en les tortuositats de l'aplicació normativa, subsumida com un tràmit més, i no dels essencials, en els procediments substantius principals.

La *STS de 22 juny 2009*, per la seva banda, reconeix les Lagunas de Ruidera com un bé de domini públic hidràulic. Aquesta sentència (RJ 2009\4702) conclou definitivament un procés que ha durat prop de 25 anys, i que confirma la doctrina anterior dels tribunals inferiors, en resoldre en cassació la demanda exercitada per l'advocat de l'Estat a què es va adherir la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa, en què exerceix acció declarativa de domini amb la pretensió essencial que fos declarat de domini públic estatal i integrat en el domini públic hidràulic el paratge anomenat ‘Lagunas de Ruidera’, les seves aigües i el seu curs de comunicació, que comprèn els terrenys que cobreix. Després d'identificar les finques afectades, les respectives inscripcions registrals i els titulars, i sense aturar-nos en altres qüestions processals de tipus civil que resol la sentència, el fonament jurídic segon conclou que les llacunes esmentades no són propietat privada (com van pretendre els nombrosos recurrents), sinó que formen part inescindible del riu Guadiana i, per tant, pertanyen al domini públic hidràulic.

La Sala és contundent a aplicar la llei d'aigües al paratge en qüestió, i en ressalta la inaplicació de la disposició final primera (excepcional i d'aplicació restrictiva), que es refereix a “llacs, llacunes i tolles”, i demostra que no encaixa en cap d'aquests supòsits, sinó que forma part del riu i, en conseqüència, del domini públic natural. I encara més, quan s'hi exigeix la inscripció expressa en el Registre de la Propietat, sense que s'hagi aconseguit demostrar fefaentment la inscripció expressa de cap llacuna. Per tant, i tractant-se de *res extracomercium*, no cal aplicar les prescripcions constitucionals

referides a l'expropiació ni a la confiscació si es parteix del pressupòsit essencial que pertany al domini públic.

Tot i que, per descomptat, no cal restar rellevància a aquesta decisió judicial, és important recordar que els problemes del parc comprenen altres aspectes, com la massificació de visitants en determinades èpoques de l'any.

Amb aquesta resolució judicial, s'obre una nova etapa en la gestió del parc natural, perquè qüestiona la legalitat de moltes construccions que jalonen els marges de les llacunes i que poden trobar-se en el domini públic hidràulic. El reforçament de la posició jurídica de l'Administració hauria de servir igualment per protegir de manera més efectiva els travertins, que són la raó de ser del sistema hidrogeològic de les Lagunas de Ruidera.

En definitiva, s'imposa una nova línia de gestió per garantir la conservació i la restauració dels valors naturals de les Lagunas de Ruidera, així com per possibilitar el manteniment i la millora de la qualitat de vida dels municipis del parc, sense la implicació dels quals aquest no s'entén.