

## JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

(PRIMER SEMESTRE 2024)

ANNA PALLARES SERRANO

*Profesora Titular de Universidad*

*Universitat Rovira i Virgili*

**Sumario:** 1. Responsabilidad por vertidos de aguas residuales que proceden de una urbanización sobre la que el ayuntamiento no ha recepcionado las obras de urbanización. 2. Naturaleza de las aguas desaladas y títulos para su aprovechamiento. 3. Los límites del alcance de la evaluación ambiental estratégica y sus consecuencias. 4. Evaluación ambiental en autorización de vertidos de aguas residuales en demarcación hidrográfica intercomunitaria

### 1. RESPONSABILIDAD POR VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES QUE PROCEDEN DE UNA URBANIZACIÓN SOBRE LA QUE EL AYUNTAMIENTO NO HA RECEPCIONADO LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN

La STS con la referencia ECLI:ES:TS:2023:4344, de 18/10/2023, trae causa de un recurso de casación interpuesto por la Confederación Hidrográfica del Júcar contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 31 de marzo de 2022, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 144/2019, interpuesto por el Ayuntamiento de Pego, sobre resoluciones de la Confederación Hidrográfica del Júcar que sancionan con multa de 3.000 euros e indemnización por daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico valorados en 12,53 euros.

La sentencia recurrida estima el recurso contencioso-administrativo, anulando y revocando las resoluciones administrativas al considerarlas no conformes a derecho en base al hecho de que no se había producido la recepción, por el Ayuntamiento de Pego, de las obras de urbanización, entre las que se encuentran las instalaciones de saneamiento y depuración. En consecuencia,

según la sentencia recurrida, la obligación de mantenerlas y conservarlas seguía correspondiendo a MPSA. De manera que MPSA es la responsable del vertido causante de la infracción sancionada y no el Ayuntamiento.

Se admite el recurso de casación al considerarse que la cuestión tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia para determinar si es necesaria o no la recepción de las obras de urbanización para que el Ayuntamiento pueda considerarse responsable de los vertidos de aguas residuales que procedan de una urbanización situada en el término municipal correspondiente.

La respuesta de la Sala se basa en el precedente que se encuentra en la STS 1697/2022, de 20 de diciembre (RCA 1444/2022), que resolvió un asunto prácticamente idéntico.

Se aclara, en primer lugar, el proceder que determina el Texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana y las potestades y responsabilidades que tienen los Ayuntamientos en materia urbanística, de la siguiente manera:

“En efecto, son los Municipios los que, como regla general, tienen asumida la ejecución del planeamiento y en esa potestad abarcan la de que solo cuando se den las circunstancias previstas en el planeamiento pueda autorizarse la ocupación de las edificaciones que resultaren procedentes, entre ellas, las de tener terminadas las obras de urbanización, sin que mientras tanto, no solo pueda, sino que deberá ejercitar las potestades que le confiera la normativa sectorial para evitar dicha utilización.

(...) Es decir, en tales supuestos de edificaciones autorizadas o permitidas sin tener completada la urbanización de los terrenos en que se asientan, es evidente que, aun cuando el vertido no lo haya autorizado el Ayuntamiento directamente y no podría considerársele, en principio, como responsable de la infracción, es lo cierto que dicha responsabilidad ha de imputársele, no ya tanto al vertido, en si mismo, sino en cuanto autorizó expresa o tácitamente la ocupación de edificaciones de manera ilegal, es decir, antes de que tuvieran concluida y recepcionada la urbanización. Dicha responsabilidad tiene como fundamento no la culpa in vigilando, en cuanto permitiera que se utilizara un saneamiento que no consta se hubiera concluido y recepcionado por el Ayuntamiento (...), sino que se trata de una responsabilidad directa que emana de la pasividad municipal

de autorizar la ocupación de unas edificaciones que carecen de las exigencias urbanísticas necesarias para dicha ocupación (...).

Así pues, como conclusión de lo expuesto -destacamos-, ha de considerarse que, si bien la responsabilidad municipal se inicia con la recepción formal de la urbanización, cuando un Ayuntamiento concede la correspondiente licencia para la construcción de edificaciones destinadas a viviendas y se autoriza tácitamente la ocupación, o no se evita dicha ocupación, antes de que se haya ejecutado plenamente la urbanización y se proceda a su recepción, es responsable dicho Ayuntamiento de los vertidos ilegales a un cauce público procedente de tales urbanizaciones y debe considerarse responsable de la infracción procedente”.

En base a esta doctrina, la Sala falla estimando el recurso de casación, declarando sin valor ni efecto alguno la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 31 de marzo de 2022, y, en consecuencia, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Pego (Alicante) contra las resoluciones de la Confederación Hidrográfica del Júcar que se confirman por estar ajustadas al ordenamiento jurídico.

## **2. NATURALEZA DE LAS AGUAS DESALADAS Y TITULOS PARA SU APROVECHAMIENTO**

La STS con la identificación ECLI:ES:TS:2024:1169, de 29 de febrero, es fruto de un recurso ordinario, interpuesto por la mercantil Murciana de Vegetales, S.L., contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño- Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. En concreto, el recurso se dirige contra los artículos 34 (en el que se recogen los criterios generales para la utilización de las aguas superficiales y subterráneas), 36 (en cuanto a las concesiones destinadas a la regularización de los aprovechamientos) y 38 (en cuanto a la limitación de los plazos concesionales, y aquellos preceptos que sean conexos con los anteriores) del Anexo X del real Decreto citado en

relación a la revisión del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Segura.

Son partes recurridas la Administración del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La recurrente fundamenta su legitimidad para interponer recurso contencioso-administrativo por ser titular de un convenio con la mercantil ACUAMED, SAU, (anteriormente AGUAS DE LA CUENCA DEL SEGURA, S.A.) para el uso de agua desalinizada de la planta de Valdelentisco, con finalidad de regadío agrícola.

La Sala constata que ya se ha pronunciado anteriormente, en la STS 281/2024, de 22 de febrero, sobre otra impugnación planteada en términos equivalentes, con escritos de demanda y contestación prácticamente idénticos. Por ello se reproduce los fundamentos jurídicos de dicha sentencia.

La parte actora pretende que el agua desalada no constituya un recurso propio de la planificación al no estar integrada en el ciclo natural del agua. De esta manera su administración correspondería a la empresa estatal que tiene encomendada su construcción y explotación, y el convenio que tiene suscrito Murciana de Vegetales, S.L. con ACUAMED, SAU, sería título habilitante suficiente para su aprovechamiento privativo por parte de la primera.

Ante esta pretensión, la sentencia argumenta que como las aguas procedentes de la desalación forman parte del dominio público - según el artículo 2 del RDL 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y el artículo 2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico -, están sometidas al régimen general de la planificación y la concesión administrativa, para el uso de las aguas desaladas, otorgada por la Confederación hidrográfica del Segura. En este sentido, el propio convenio suscrito entre la parte recurrente y ACUAMED, S.A.U. corrobora esta fundamentación *“al hacer referencia expresa a las competencias de la Confederación Hidrográfica del Segura para la concesión o autorización del uso y aprovechamiento del agua desalada así como de la plena integración de estas aguas en el dominio público hidráulico”*.

La Sala acaba decidiendo desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil Murciana de Vegetales, S.L. e imponerle las costas, *“al no apreciarse serias dudas de hecho o de derecho que pudieran excluirlas”*.

### **3. LOS LÍMITES DEL ALCANCE DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA Y SUS CONSECUENCIAS**

La STS que identificamos, a través de la referencia ECLI:ES:TS:2023:4597, es el resultado de un recurso ordinario interpuesto por el Ayuntamiento de Alcudia contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de marzo de 2022, por el que se aprueba la Planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026. Son partes demandadas la Administración del Estado y Red Eléctrica de España S.A.

Los motivos de impugnación no afectan a dos cuestiones importantes: la necesidad del enlace entre la península y Mallorca, por la necesidad de energía eléctrica en la isla de Mallorca, y el punto de destino del enlace en el término municipal de Alcudia, porque la subestación eléctrica de Sant Martí, donde debe llegar el enlace, se encuentra en el término municipal de Alcudia. El objeto del recurso es el lugar elegido para el aterraje o la entrada de la red en la isla de Mallorca, por la bahía de Pollença y el trazado terrestre para llegar a la subestación.

El primer motivo de impugnación se refiere a la tramitación paralela del procedimiento sustantivo y del procedimiento ambiental ya que, según el recurrente, se vulnera la normativa de evaluación ambiental debido a que, por la finalidad de la evaluación ambiental estratégica, su inicio debe ocurrir en la fase preliminar del borrador del instrumento planificador. Al respecto, se afirma, en el fundamento de derecho cuarto, que

*“la falta de referencia al concreto lugar de aterraje del cable eléctrico en el término municipal de Alcudia se mantiene a lo largo de todo el procedimiento, según alega la parte recurrente, pues el plano de acceso aparece por primera vez tras el trámite de información pública y audiencia y será finalmente aprobado sin enmienda alguna por el Consejo de Ministros”*.

Para resolver este primer motivo de impugnación la sala aclara el diferente ámbito sobre el que se proyecta la declaración ambiental estratégica en los planes y la declaración de impacto ambiental en los proyectos. En el caso que nos ocupa, la planificación eléctrica tiene un carácter de amplitud y globalidad que hace que no forme parte de su contenido el detalle concreto de trazado de las diferentes instalaciones que contempla y planifica. Esta determinación corresponde a los proyectos de desarrollo y ejecución de la planificación. Asimismo, la sala repasa sus antecedentes jurisprudenciales sobre el diferente objeto de la planificación general y los proyectos que la desarrollan, transcribiendo una parte de la sentencia de 30 de mayo de 2012 (recurso 449/2008):

"Es la resolución de autorización del proyecto y de reconocimiento de la utilidad pública de las instalaciones y servicios necesarios para el desarrollo del proyecto la que debe establecer los terrenos afectados. [...] Es la autorización del proyecto (...) la que versa sobre un concreto plan de instalaciones, la que debe determinar la ubicación exacta de las mismas y, en particular las de tierra, con fijación, por tanto, de las parcelas concretas que resultan afectadas. (...) Hasta tanto dicha autorización y declaración de utilidad pública no es aprobada, no puede determinarse con certeza qué terrenos pueden finalmente quedar afectados, puesto que las instalaciones de tierra pueden sin duda desplazarse en un sentido u otro y afectar a unos u otros propietarios".

Según la Sala, el plano del anexo del lugar de aterraje del nuevo enlace en la bahía de Pollença no efectúa ninguna precisión sobre el punto geográfico exacto de aterraje en la bahía y tampoco del trazado que debería ir del nuevo enlace hasta el destino de la subestación eléctrica. Las indicaciones existentes tienen valor meramente indicativo y carecen de carácter vinculante. Por todo ello, se desestima el primer motivo de impugnación.

El segundo motivo de impugnación del recurso es la falta de audiencia del Ayuntamiento de Alcudia, incumpliendo de esta manera los artículos 19.1 y 22.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. En concreto, el artículo 19.1 manifiesta: "El órgano ambiental someterá el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a consultas de las

Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, que se pronunciarán en el plazo de treinta días hábiles desde su recepción". Al respecto, la Sala trató una alegación parecida, que comentamos en la crónica jurisprudencial anterior, al abordar la STS con la referencia ECLI:ES:TS:2023:3370, de 17/07/2023. En ella se manifestaba:

"...es obligado señalar que la evaluación ambiental a la que se refiere la presente controversia no viene referida a uno o varios proyectos concretos en los que el Ayuntamiento de San Roque pueda considerarse directamente concernido sino que se trata aquí de un documento de alcance mucho más amplio y general como es la declaración ambiental estratégica del Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021- 2026.

Siendo ello así, tiene razón la Abogacía del Estado cuando señala que no cabe considerar que se haya vulnerado en este caso el artículo 19 de la Ley 21/2013 por no haber sido consultado de manera específica el Ayuntamiento de San Roque; como tampoco fueron consultados los otros ayuntamientos que de alguna manera pudieran considerarse afectados por alguno de los concretos proyectos que se encuadren en el marco del citado Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026.

En la fase de planificación general a la que corresponde el instrumento al que nos venimos refiriendo, la interpretación del artículo 19.1 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, no puede llevar a considerar que la referencia a consultas a "las Administraciones públicas afectadas" implica la exigencia de que la consulta a se dirija a todos y cada uno de los Ayuntamientos que puedan resultar afectados por cualquiera de los proyectos que vengán luego a encuadrarse en el marco del citado instrumento de planificación. De hecho, el propio Ayuntamiento recurrente admite en su demanda que "...la planificación eléctrica, en su consideración ambiental, no alcanza los aspectos concretos de las instalaciones" (apartado B/.I, fundamentos jurídicos materiales, de la demanda)".

A este argumento hay que añadir que la evaluación ambiental estratégica se sometió a la consideración de la Federación Española de Municipios y Provincias (representante institucional de las administraciones locales en sus

relaciones con el Estado) y que el ayuntamiento de Alcudia pudo presentar alegaciones en la fase de información pública. Con estos argumentos, se desestima el segundo motivo de impugnación.

En coherencia con todo lo expuesto, la Sala falla desestimando el recurso con imposición de costas a la parte recurrente.

#### **4. EVALUACIÓN AMBIENTAL EN AUTORIZACIÓN DE VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES EN DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA INTERCOMUNITARIA**

La STS que referenciamos ECLI:ES:TS:2024:409 deriva de un recurso de casación interpuesto por Berkeley Minera España, S.L., contra la sentencia núm. 228, de 21 de febrero de 2022, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León que es fruto de un recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Villavieja de Yeltes contra la resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Duero, de 9 de mayo de 2016, sobre autorización de vertido de aguas residuales. La sentencia recurrida en casación estima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Villavieja de Yeltes y anula la resolución de autorización de vertidos de las aguas residuales procedentes de una explotación minera de extracción y procesamiento de mineral de uranio a los cauces del río Yeltes y Arroyos Caganchas, Santidad y Valdemanzaño, en los términos municipales de Retortillo y Villavieja de Yeltes (Salamanca).

La sección de admisión considera que la cuestión sobre la que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar cuál es la Administración competente -estatal o autonómica- para realizar la evaluación ambiental en los supuestos de autorizaciones de vertidos de aguas residuales otorgadas por un organismo de cuenca estatal vinculadas a proyectos de extracción y procesamiento de recursos mineros - en este caso, recursos de la Sección D), minerales de uranio - que por su finalidad puedan involucrar a distintas Administraciones Públicas.

Las disposiciones aplicables son el artículo 98 del Texto refundido de la Ley de Aguas, los artículos 236 y 237 del Reglamento de dominio público hidráulico, el

artículo 11 de la Ley de evaluación ambiental y el artículo 46.4 de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

El Ayuntamiento no ha impugnado ni ha solicitado la anulación de la Declaración de impacto ambiental del proyecto ni de la resolución que otorgó la concesión de explotación minera. El Ayuntamiento entiende que la DIA realizada en su momento no sirve para tener cumplido el artículo 98 TRLA y ello tanto por razones competenciales como de contenido. En relación con el contenido, en el DIA realizado

“no pudo tenerse en cuenta el proyecto de depuración y vertidos a cauces (...) y ello no solo porque entre la documentación evaluada en esa DIA no figura ese proyecto (...) sino también porque el mismo sufrió distintas modificaciones en el año 2014 (...), que como es lógico no pudieron ser valoradas en una DIA dictada en septiembre de 2013”.

Sobre el órgano ambiental competente, se expresa:

“Como reconoce la Sala de instancia, el "órgano ambiental competente" al que se refiere el artículo 98 TRLA, no es la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. El órgano ambiental al que según el precepto citado hay que dar traslado del informe sobre los posibles efectos nocivos para el medio - a fin de que se pronuncie sobre las medidas correctoras que deban introducirse - y a cuya consideración cabe en su caso someter la conveniencia de iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental es el estatal y no el autonómico.

La autorización que se pide - la de vertidos al dominio público hidráulico - ha de concederla la CHD, o sea, un organismo autónomo incardinado en la Administración General del Estado - adscrito a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente, artículo 22.1 TRLA -. Así, el artículo 11 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en su apartado 1 atribuye al órgano del Ministerio competente en materia de medio ambiente que se determine reglamentariamente (...) ejercer las funciones atribuidas al órgano ambiental cuando se trate de la evaluación ambiental de proyectos que deban ser autorizados por la Administración General del Estado y los organismos vinculados o dependientes de ella (...)

En conclusión, se infringió el artículo 98 TRLA, pues no se dio traslado al órgano ambiental competente, que era el estatal, del informe sobre los

posibles efectos nocivos para el medio de la autorización de vertido pedida”.

Otro de los motivos para acabar con la desestimación del recurso de casación es el incumplimiento de los requerimientos específicos por pertenecer el espacio donde se realiza el vertido a la Red Natura 2000:

“El espacio en el que se realiza el vertido pertenece a la Red Natura 2000 y, en consecuencia y como preceptúa el artículo 46.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNyB), es obligatoria una "adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio" de carácter especial y adicional a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), evaluación que no consta que se haya hecho (...)”.

Y la constatación de que el proyecto de vertidos y sus modificaciones posteriores es un proyecto autónomo del proyecto minero que en su día obtuvo la declaración de impacto ambiental favorable en 2013 ya que "parte de los vertidos autorizados no lo son de una actividad minera sino de un proceso industrial independiente clasificado como instalación radiactiva de primera categoría". Esta realidad determina que no exista contradicción entre la sentencia recurrida en casación y otras sentencias citadas por el recurrente. Por todo ello, se desestima el recurso de casación.