

Roj: STS 8319/2011
Id Cendoj: 28079130052011100729
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 217/2008
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dos de Diciembre de dos mil once.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso de casación nº 217/2008 interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, en la representación que legalmente ostenta, contra la Sentencia de 27 de noviembre de 2007, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, en recurso contencioso-administrativo nº 645/2004 , sobre autorización ambiental.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, se ha seguido el recurso contencioso administrativo, interpuesto por Iberdrola Generación, S.A., contra la Resolución del Director General de Calidad Ambiental, de 15 de diciembre de 2003, que otorgó autorización ambiental integrada para la central de ciclo combinado propiedad de la citada mercantil, ubicada en el término municipal de Villaseca de la Sagra (Toledo).

SEGUNDO .- La expresada Sala de lo Contencioso-administrativo dicta Sentencia el 27 de noviembre de 2007 , cuyo fallo es el siguiente: <<*Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo formulado por Iberdrola Generación S.A., contra el acto presunto por silencio administrativo negativo del recurso de alzada deducido contra la resolución del Director General de Calidad Ambiental, de fecha 15 de Diciembre de 2003; y debemos declarar y declaramos su anulabilidad, en cuanto a la imposición de las condiciones 3.1 y 4.2, por ser contrarias a Derecho. Sin costas*>>.

TERCERO.- Contra la mentada Sentencia la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha preparó recurso de casación ante la Sala de instancia, y elevados los autos y el expediente administrativo a este Alto Tribunal, interpuso recurso de casación. En el mismo se solicita que se estime la casación, se case la sentencia y se desestime el recurso contencioso administrativo.

CUARTO.- La representación procesal de "Iberdrola Generación, S.L.", por su parte, presentó recurso de oposición a la casación, solicitando que se desestime la casación, se confirme la sentencia impugnada y se impongan las costas a la recurrente.

QUINTO .- Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día 29 de noviembre de 2011, en cuya fecha ha tenido lugar.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D^a. Maria del Pilar Teso Gamella, Magistrada de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia impugnada estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Director General de Calidad Ambiental, de 15 de diciembre de 2003, que otorgó *autorización ambiental integrada* para la central de ciclo combinado propiedad de la citada mercantil, ubicada en el término municipal de Villaseca de la Sagra (Toledo).

En el recurso contencioso administrativo se cuestionaba la legalidad de las dos condiciones impuestas en la autorización ambiental integrada que se recurría. La primera --la condición 3.1-- impone la obligación

al titular de presentar un Plan de Cierre y Desmantelamiento de otra central, distinta de la autorizada. Concretamente la de Fuel-Oleo de 630 mw, propiedad de Iberdrola Generación y de Unión Fenosa Generación en régimen de comunidad de bienes. La segunda --condición 4.2-- establece restricciones en los valores límites de emisión de determinados contaminantes.

La estimación del recurso, declarando nulas esas dos condiciones, se fundamenta en las siguientes razones. Respecto de la primera <<porque es una competencia de la Administración del Estado por razón de la materia (grupos de fuel-óleo de Aceca) según refleja el procedimiento habilitado a tal efecto, que determina la competencia, en los arts. 3.2.a de la Ley 54/97, de 27 de Noviembre del Sector Eléctrico ; 21.1 de la misma Ley; y arts 135 y siguientes del R.D. 1955/2000, de 1 de diciembre , por el que se regulan los procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Se trata de un procedimiento de definición competencial y estructural reglado, que la Administración no puede eludir ni alterar sobre criterios competenciales abstractos y genéricos, que afecta a la Administración del Estado, a través del Ministerio de Industria, con informe previo preceptivo y vinculante del Operador del sistema eléctrico, entidad independiente encargada de velar por la seguridad, continuidad y regularidad del suministro eléctrico (art. 34 de la Ley 54/97, de 27 de Noviembre, del Sector Eléctrico), función que desarrolla "Red Eléctrica de España S.A." (según la disposición transitoria novena de la misma Ley).>> .

Y respecto a la segunda condición se destaca que <<Es cierto que la Administración autonómica tiene competencia para dictar la autorización ambiental integrada (AAI); y para, en su caso, establecer límites a las emisiones contaminantes (art. 148.1.9ª y Sentencia del T.C. 102/05 de 26 de junio y 13/98 de 22 de Enero) (...) ahora bien, lo que se cuestiona y aquí se encuentra el "thema decidendi" de ésta segunda cuestión jurídica que se plantea, es la de determinar si la Consejería disponía de la normativa legal habilitante que singularmente le permitiera dictar normas adiciones de protección, presupuesto esencial para concretarlos (art. 7 apartados 2 y 3 de la Ley 16/02 de 1 de julio de Prevención y Control Integrados de la Contaminación), delimitando el marco de seguridad jurídica del desarrollo de la actividad autorizada (contenido reglado de la decisión a tal respecto), sin que, de ninguna manera, una simple resolución administrativa pueda constituir el cauce par "innovar" el Ordenamiento jurídico, imponiendo cargas o condiciones que motiven su apoyo en una norma jurídica concreta. Y en este sentido ha de ser interpretado el art. 7 de la Ley Estatal 16/2002. Luego no constando la aprobación de las normas autonómicas, se ve como insuficientemente la cobertura de previsiones generales; criterios de aplicación analógica o simples borradores, no apoyados en criterios legales propios y motivados técnica y suficientemente, (art.54 LPAC)>>.

SEGUNDO .- El recurso de casación se construye sobre cinco motivos, alegados por el cauce procesal del artículo 88.1.d) de la LJCA .

El primero denuncia la lesión del artículo 7, apartado 1, de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

El segundo reprocha a la sentencia la vulneración de la nota del "anexo I" de la misma Ley 16/2002 .

El tercero delata la infracción del artículo 22, apartado 7 , letra a) y artículo 28 de la Ley 16/2002 .

El cuarto critica la interpretación del artículo 5 del Real Decreto 1302/1986, de 28 de julio , en relación con los artículos 18 y 20 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre , por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental.

Y, en fin, el quinto motivo denuncia la lesión del artículo 32, apartado 7, de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto , del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha, en relación con el artículo 148.1.9º de la CE .

Por su parte, la mercantil recurrida considera que la Administración autora de la autorización ambiental integrada se ha atribuido competencias que no le correspondía, porque no puede fijar unos niveles de protección superiores a los establecidos en la declaración de impacto ambiental.

TERCERO .- Antes de nada, resulta oportuno acotar el contenido de esta casación, pues ahora se ha matizado el ámbito material de la impugnación formulada en el recurso contencioso administrativo.

Así es, en el recurso contencioso administrativo la cuestión versaba sobre la legalidad de las dos condiciones impuestas en el autorización ambiental integrada en los términos que hemos recogido en el fundamento primero (condiciones 3.1 y 4.2), y acorde con este planteamiento sobre la legalidad de ambas se pronuncia la sentencia, declarando su nulidad y estimando el recurso.

Sin embargo, ahora en casación se indica, respecto de la condición 3.1 de la autorización ambiental integrada, que efectivamente no tiene competencia, como declaró la sentencia, para el cierre de una central

térmica, que se imponía en la condición mentada, pues señala en el motivo segundo de casación que dicho desmantelamiento de la central " *sería necesario* ", pero tal " *previsión no tenía carácter decisoria, al ser de competencia estatal la autorización de centrales térmicas* ".

CUARTO .- Las diferentes infracciones de la *Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación* que se atribuyen, en los tres primeros motivos, a la sentencia recurrida, para llegar a la conclusión que la autorización ambiental que anula la sentencia no se ha excedido en su contenido, precisa de una consideración general sobre este tipo de autorizaciones.

La *autorización ambiental integrada* es, como cualquier autorización, una técnica de control e intervención administrativa que, en particular, pretende anticipar la protección ambiental actuando sobre la causa o el origen de la contaminación. El objetivo indicado se cumple mediante la creación de esta nueva figura que se importa a nuestro ordenamiento jurídico interno mediante la expresada *Ley 16/2002* , al trasponer el contenido de la *Directiva 96/61 / CE, del Consejo, de 24 de septiembre* , relativa a la prevención y control integrado de la contaminación.

La finalidad general de reducción de los contaminantes de la atmósfera, agua y suelo que persigue la citada *Ley 16/2002* que se pretende alcanzar, de modo eficaz, operando sobre la raíz, ha de ser completada con otra finalidad esencial de la Ley, que se concreta en su apuesta por la simplificación administrativa. De ahí el carácter " *integrado* " de la autorización, al unificar la pluralidad de la intervención administrativa cuando en un ámbito sectorial concreto confluía la acción de varias Administraciones Públicas. Se trata de una *figura autónoma de intervención ambiental* --así se califica en la exposición de motivos (*apartado 5*) de dicha *Ley 16/2002* -- que se crea para la protección ambiental en su conjunto y que sustituye la dispersión anterior, en relación con diferentes autorizaciones ambientales.

Estas autorizaciones ambientales integradas, en lo que hace al caso, atendida esa finalidad simplificadora, exigen que en el procedimiento administrativo, además de la presentación de documentos y el plazo de subsanación y los demás trámites ordinarios de todo procedimiento administrativo, se realice una solicitud de informes y declaración de impacto ambiental, en su caso, además de la realización de informes vinculantes por los órganos competentes.

En definitiva, esta consideración general nos aclara que desde luego la autorización ambiental integrada no pierde, atendidos los contornos que hemos expuestos, su naturaleza jurídica como acto administrativo de autorización, mediante el que la Administración ejerce un control previo para el ejercicio de una determinada actividad. Tiene un carácter reglado, y no discrecional, pues si concurren los requisitos y presupuestos legal y reglamentariamente establecidos la autorización será concedida. Cuestión diferente es si las condiciones impuestas, como son las dos impugnadas en la instancia, tienen, o no, cobertura normativa en los términos que luego veremos.

QUINTO.- Se aduce en esta casación que la Declaración de Impacto Ambiental, realizada por la Administración General del Estado, tiene el carácter de informe preceptivo pero no vinculante, de modo que se pueden establecer límites superiores a los que fija la citada evaluación ambiental, además de hacer referencia a que es un acto de trámite.

Pues bien, que la declaración de impacto ambiental es un acto de trámite no ofrece duda alguna si tomamos en consideración la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Constitucional, por todas Sentencia de esta Sala Tercera de 13 de octubre de 2003 (recurso de casación nº 4269 / 1998) y los precedentes que en ella se citan. Se trata, por tanto, de un informe que se integra en el procedimiento sustantivo que culmina con la aprobación del proyecto, de modo que no permite una impugnación autónoma, sino que ha de hacerse con motivo de la impugnación del proyecto que pone fin al procedimiento administrativo.

Ahora bien, a pesar de las extensas alusiones a este extremo en casación, la cuestión que se suscita ahora no radica en abundar sobre esa naturaleza de la declaración de impacto ambiental como acto de trámite. Así es, lo que se plantea es si la *autorización ambiental integrada* puede establecer un límite de protección superior y más restrictivo, en lo referente a los valores de emisión de determinados contaminantes, que el previsto en esa declaración realizada por la Administración General del Estado en aplicación del *Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de julio* , en relación con el *Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre* , por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del citado Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, cuya infracción también se aduce. Dicho de otro modo, si la autorización integrada puede fijar un umbral de protección ambiental superior al que traza la declaración de impacto ambiental realizada en el procedimiento administrativo.

SEXTO .- Ciertamente la autorización ambiental integrada efectivamente podría, en hipótesis, fijar un umbral de protección superior al aplicar unas *normas adicionales de protección* , de procedencia autonómica, cuyo establecimiento faculta el *artículo 149.1.23 de la CE* , aumentando el límite previsto en el *artículo 148.1.9 de la CE* para la gestión en materia de **medio ambiente**.

Es más, al Estado corresponde la competencia, *ex artículo 149.1.23 de la CE* para la "*legislación básica sobre protección del medio ambiente*", reconociendo que a las Comunidades Autónomas corresponden las "*fórmulas adicionales de protección*", además de la "*gestión en materia de protección del medio ambiente*" (*artículo 148.1.9 de la CE*). El Tribunal Constitucional ha diseccionado el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el **medio ambiente** de la siguiente forma. Tras interpretaciones iniciales que estaban más a la literalidad del *artículo 149.1.23^a* sobre las "*normas adicionales de protección*" que podían establecer las Comunidades Autónomas --es el caso de la STC 149/1991, de 4 de julio --, luego se ha apostado por seguir, en esta materia, el estándar propio de legislación básica del Estado y normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas, incluyendo normas con rango de ley de procedencia autonómica. Así, se viene declarando desde la SSTC 102/1995, de 26 de junio y otras posteriores 156/1995 y 166/2002 . Incluyendo de modo decidido, por tanto, entre las normas adicionales de protección, el desarrollo legislativo.

Esta referencia de tipo competencial viene a cuento porque no podemos entender vulnerados ni los *artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la CE* , ni el *artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha* , cuya lesión se aduce en casación, toda vez que en este caso no se trata de determinar si una norma de la Comunidad Autónoma ha respetado el citado marco constitucional, excediéndose de los contornos constitucionales someramente expuestos. No. Se trata simplemente de determinar si mediante una autorización ambiental pueden crearse fórmulas adicionales, y más intensas, de protección ambiental, al margen o sin la previa aprobación de un marco normativo que preste la necesaria cobertura a dicha autorización ambiental integrada.

Como antes señalamos, y ahora insistimos, la autorización ambiental como toda autorización es un modo de control o de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares, en este caso, sobre la instalación de una central de ciclo combinado, que debe examinar, bajo el prisma que en todo caso proporciona el interés público, si concurren o no las exigencias ambientales que permiten que se desarrolle una determinada actividad.

Téngase en cuenta que sea cual sea el grado de determinación o precisión del *artículo 7.1 de la Ley 16/2002* , para fijar los valores límites de emisión, lo cierto es que en la autorización integrada debe ser aplicación de las normas que regulan ese ámbito sectorial en concreto. Sin que puedan introducirse en una autorización unos límites ambientales no previstos por el ordenamiento jurídico, ni estatal ni autonómico, y que, por tanto, quedan al albur de la expedición de cada autorización ambiental integrada. Esta solución que se defiende en casación pulveriza la seguridad jurídica y supone una quiebra de las más elementales exigencias para la realización de cualquier actividad que tenga algún efecto contaminante.

En definitiva, el desenfoque que advertimos, en este punto, en el escrito de interposición radica en que lo que permite el *artículo 149.1.23 de la CE* , como antes señalamos, a las Comunidades Autónomas es dictar "*normas adicionales de protección*", a las establecidas por el Estado, pero no faculta para sustituir el ejercicio de esta potestad normativa, por una suerte de *condiciones adicionales de protección* fijadas a impulso de cada acto administrativo de autorización.

SÉPTIMO.- Además, aunque la ausencia de esa norma de cobertura sobre las limitaciones adicionales que impone la autorización es insuficiente para confirmar la sentencia recurrida, debemos salir al paso de las consideraciones que se vierten sobre la intensa relación que surge, en la *Ley 16/2002* , entre la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada.

Así es, es cierto que los valores límite de emisión se establecen en el *artículo 7.1 de la Ley 16/2002, en sus apartados (letras a/ a f)*, integran uno de los contenidos mínimos indispensables de la autorización ambiental integrada, *ex artículo 22.1.a) de la misma Ley* , pero también lo es que el apartado f) se remite a los valores límite fijados en la "*normativa en vigor en la fecha de la autorización*". En este sentido, el margen de apreciación que puede deducirse de los apartados a) a e) del citado *artículo 7.1* ni comporta la mutación de dicha autorización en discrecional, ni permite hacer abstracción del régimen jurídico de aplicación en la autorización ambiental integrada.

Es más, en la determinación de tales valores, por lo que ahora interesa, debe coordinarse con el procedimiento de evaluación o declaración de impacto ambiental, cuando se ha producido una declaración de esta naturaleza, como advierte el *artículo 28 de la Ley* de tanta cita.

De modo que cuando corresponda al órgano ambiental de la Administración General del Estado la formulación de la declaración de impacto ambiental, según lo dispuesto en el *Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio*, de Evaluación de Impacto Ambiental, y su normativa de desarrollo, no podrá otorgarse, señala el citado *artículo 28*, la autorización ambiental integrada sin que previamente se haya dictado dicha declaración ambiental. Acorde con esta prohibición el órgano ambiental estatal remitirá copia de la dicha declaración de impacto ambiental al órgano de la Comunidad Autónoma competente, que *deberá incorporar su condicionado al contenido de la autorización ambiental integrada*. Teniendo en cuenta que se impone a las Administraciones un deber de coordinación mediante el suministro de información y comunicación (*artículo 8*) y la coordinación de procedimientos (*artículo 28*).

Sobre el alcance de este deber de *incorporar su condicionado*, la exposición de motivos explica que se *deberá incorporar el contenido* de la declaración de impacto ambiental a la autorización ambiental integrada. Reconociendo, además, la posibilidad de utilizar fórmulas de colaboración con las Comunidades Autónomas mediante figuras como la encomienda de gestión prevista en el *artículo 15 de la Ley 30/1992*, que en este caso ni se citan. Es decir, que puede encomendarse a otra Administración la realización de actividades de carácter material o técnico, por razones de eficacia, sin que ello suponga una cesión de titularidad de la competencia.

En fin, la colaboración entre la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, para coordinar los procedimientos de declaración de impacto ambiental con el de la autorización ambiental integrada, precisa de arbitrar fórmulas de colaboración entre Administraciones, *ex disposición adicional primera de la Ley 16/2002*.

En consecuencia, procede desestimar los motivos de casación invocados y declarar que no ha lugar a la casación

OCTAVO .- Al declararse no haber lugar al recurso de casación, procede imponer a la parte recurrente las costas procesales del recurso de casación (*artículo 139.2 de la LRJCA*).

Al amparo de la facultad prevista en el *artículo 139.3 de la citada Ley*, se determina que el importe de los honorarios del letrado de la parte recurrida no podrá rebasar la cantidad de 3.000 euros.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

Que desestimando los motivos invocados, declaramos que **no ha lugar** al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, contra la Sentencia de 27 de noviembre de 2007, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, en recurso contencioso-administrativo nº 645/2004. Con imposición de las costas causadas en el recurso a la recurrente, con el límite fijado en el último fundamento de esta resolución.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excm. Sra. D^a María del Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.