

Crónica XIII. Medio ambiente

ANTONIO EMBID IRUJO (COORD.)

ISMAEL JIMÉNEZ COMPAIRED

JAIME MAGALLÓN SALEGUI

LUCÍA MOLINOS RUBIO

SERGIO SALINAS ALCEGA

BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA

PATRICIA VALCÁRCEL FERNÁNDEZ

Resumen: Destaca en esta entrega el comentario de la Sentencia del Tribunal Constitucional que ratifica la constitucionalidad de la Ley que otorga personalidad jurídica al Mar Menor. Como es fácilmente advertible con la lectura de la STC, la endeblez de los argumentos manejados por el TC (por la mayoría que apoya la sentencia) es palmaria siendo mucho más consistentes —desde el punto de vista jurídico, obviamente— los del voto particular.

Igualmente deben destacarse una serie de sentencias del TS desestimadoras de diversos recursos formulados frente al Real Decreto 35/2023, por el que se aprobaron diversos planes hidrológicos correspondientes a cuencas intracomunitarias. Hay unanimidad en esas sentencias en el rechazo a los recursos formulados. Singularmente deben mencionarse en esta nota introductoria los argumentos mediante los que se avala la regulación de los caudales ecológicos en el Plan Hidrológico de la parte española de la cuenca del Tajo.

1. JURISPRUDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

1.1. Conservación de las aves silvestres. Designación de un territorio como zona de protección especial. Medidas aplicadas de forma uniforme a todas las zonas de protección especial. (Directivas 92/43/CEE y 2009/147/CE)

La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera), de 12 de septiembre de 2024, asunto C-66/23 (Elliniki Ornithologiki Etaireia y otros/Ypourgos Esoterikon y otros) resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado de Grecia con arreglo al art. 267 TFUE, mediante resolución de 19 de diciembre de 2022 recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de febrero de 2023.

El litigio que sirve de base a esta sentencia tiene lugar entre varias organizaciones ecologistas y algunos Ministerios y organizaciones gubernamentales. Versa sobre una Orden ministerial de 2012 que tiene por objeto completar y modificar el acto por el que se adapta el derecho helénico a la directiva sobre aves (2009/147/CE).

Las respuestas del TJUE a las preguntas formuladas por el Consejo de Estado desautorizan la orden ministerial de 2012 en cuanto indican que el art. 4.1 y 2 de la Directiva 2009/147/CE así como el art. 6.2 a 4 de la Directiva 92/43/CEE obligan a todos los Estados miembros a definir, para cada Zona de Protección Especial objetivos y medidas de conservación para todas las especies de aves que se recogen en el anexo I de la Directiva 2009/147/CE y no solo para las que sirvieron en su momento para declarar tales Zonas.

1.2. Incumplimiento de Estado. Establecimiento por Malta de un régimen de excepciones que permite la captura de ejemplares vivos de siete especies de fringílidos silvestres. Facultades de los Estados para introducir excepciones con fines de investigación. Requisitos (Directiva 2009/147/CE)

La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera), de 19 de septiembre de 2024, asunto C-23/23 (Comisión Europea/República de Malta) resuelve el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra este país con arreglo al art. 258 TFUE, el 20 de enero de 2023.

La Sentencia constata que Malta ya fue objeto de condena por el establecimiento de un régimen de captura de ejemplares vivos por la STJUE de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta, C-557/15, que consideró esa actitud contraria a lo preceptuado en el art. 9.1 en relación con los arts. 5 letras a) y e) y 8.1 de la Directiva

2009/147/CE. Posteriormente Malta ha vuelto a establecer posibilidades de captura por declaraciones de 2020, 2021 y 2022, ahora indicando que son con fines de investigación.

La Sentencia indica que el régimen de excepciones del art. 9.1 es posible, pero debe ser interpretado en sentido estricto y con la imposición de la carga de la prueba y motivación en cada caso para los Estados miembros. El Tribunal constata en relación con lo indicado que, aunque se dice en esas declaraciones que no existe otra solución satisfactoria «no incluyen ninguna motivación precisa y adecuada acerca de tal inexistencia. En particular, en dichas declaraciones ni siquiera se evocan otros métodos científicos de investigación corrientes en el ámbito ornitológico, ya sea para confirmarlos o para descartarlos» (punto 69). En consecuencia, se declara por el TJUE el incumplimiento por la República de Malta de las condiciones fijadas en los arts. mencionados de la Directiva citada.

La designación de una zona especial de conservación con indicación de actividades prohibidas, no está comprendida en el concepto de planes y programas para los que es obligatoria una evaluación medioambiental

1.3. Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Actos para los que se requiere una evaluación. Acto nacional por el que se designa un lugar como zona especial de conservación no precisa de previa evaluación ambiental (Directivas 2001/42/CE y 92/43/CEE).

La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Séptima), de 17 de octubre de 2024, asunto C-461/23 (Umweltforum Osnabrücker Land e.v./Landkreis Osnabrück) resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de lo Contencioso-administrativo del estado federado de Baja Sajonia en Alemania con arreglo al art. 267 TFUE, mediante resolución de 4 de julio de 2023 recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de julio de 2023.

La comarca (Landkreis) de Osnabrück designó un determinado lugar como Zona Especial de Conservación, llevando a cabo procesos de información pública (a los que concurrió el recurrente) antes de la aprobación del correspondiente Reglamento pero no llevó a cabo la evaluación ambiental a que se refiere el art. 6.3 de la Directiva 92/43/CEE en relación con la Directiva 2001/42/CEE. Eso fue considerado motivo de recurso por la asociación ecologista y el Tribunal Superior del Land planteó al TJUE la cuestión de si ese Reglamento estaba incluido en el concepto de «plan y programa» susceptible de evaluación, o sea los que no tienen relación directa con la gestión del lugar.

Tras el examen correspondiente y con referencia a su jurisprudencia anterior el TJUE decide que «un acto mediante el cual el Estado miembro de que se trate designe un lugar como zona especial de conservación con arreglo a la Directiva 92/43 y que enumere las actividades humanas prohibidas en dicho lugar, sin perjuicio de las excepciones que ese acto establezca también, no está comprendida en el concepto de planes y programas a efectos de la Directiva 2001/42, para los que es obligatoria una evaluación medioambiental» (punto 56 de la sentencia).

1.4. Incumplimiento de Estado. Conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres. Medidas apropiadas para evitar en las zonas especiales de conservación el deterioro de los sistemas naturales. Tipos de hábitats. Pérdidas de superficie y falta de vigilancia específica de los hábitats naturales. Carga de la prueba de tal deterioro. Actualización periódica de la información relativa a dichos lugares no está exigida por la Directiva (Directiva 92/43/CEE)

La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera), de 14 de noviembre de 2024, asunto C-47/23 (Comisión Europea/República Federal de Alemania) resuelve el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra este país con arreglo al art. 258 TFUE, el 31 de enero de 2023.

Los reproches que la Comisión dirige a Alemania se refieren a dos tipos de hábitats: 6510 (Prados pobres de siega de baja altitud) y 6520 (Prados de siega de montaña). Respecto a una gran parte de los lugares de Alemania incluidos en esas dos categorías, se reprocha la falta de vigilancia que ha conducido a una pérdida de superficie y a una degradación general de ellos. Ello representaría una violación del art. 6.2 de la Directiva 92/43/CEE.

Una de las cuestiones que se plantean en la sentencia referida es la de la carga de la prueba relativa a tal deterioro. Estos dos párrafos contienen una clara doctrina sobre el particular:

«Cuando la Comisión ha aportado suficientes pruebas que ponen de relieve que las autoridades de un Estado miembro han llevado a cabo, de forma repetida y continuada, una práctica que es contraria a las disposiciones de una directiva, incumbe al Estado miembro rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que de ellos se derivan [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 166 y jurisprudencia citada].

Al mismo tiempo, habida cuenta de la obligación que le incumbe de probar el incumplimiento alegado, la Comisión no puede eximirse, con el pretexto de reprochar al Estado miembro afectado un incumplimiento general y persistente de las obligaciones que este tiene en virtud del Derecho de la Unión, de cumplir esa obligación de aportar la prueba del incumplimiento reprochado sobre la base de datos concretos que concurren en la infracción de las disposiciones específicas que invoca ni basarse en meras presunciones o causalidades esquemáticas [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión /Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 167 y jurisprudencia citada]». (Puntos 89 y 90 de la sentencia).

Tras todo ello la Sentencia aporta datos numéricos sobre la degradación de múltiples lugares incluidos en tales tipos de hábitats indicando que la Comisión ha demostrado suficientemente la probabilidad de que dicho deterioro haya sido provocado por el hecho de no haber adoptado el país las medidas apropiadas, y la República Federal no ha aportado ningún dato que permita descartar esta probabilidad (punto 105 de la Sentencia). Por lo que finalmente se declara el incumplimiento de Alemania.

Igualmente se declara que en los términos del art. 4.1 de la Directiva 92/43/CEE los Estados solo tienen obligación de comunicar inicialmente a la Comisión los lugares que quieran se declaren como zona especial de conservación, junto con todos los datos correspondientes a cada lugar, pero no hay obligación de actualizar permanente esta información, por lo que en este punto se rechaza la impugnación de la Comisión que sí encontraba adecuada a la Directiva el proporcionar información actualizada permanente a la Comisión.

1.5. Medio Ambiente. Obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera. Conceptos de «comercialización» y de «agente»

La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta), de 21 de noviembre de 2024, asunto C-370/23 (Mesto Rimavská Sobota/Ministerstvo ...República eslovaca) resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Eslovaca con arreglo al art. 267 TFUE, mediante resolución de 26 de abril de 2023 recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de junio de 2023.

La cuestión planteada hace referencia a una actividad del Municipio de Rimavská Sobota consistente en la venta de madera limitándose a indicar a los compradores los árboles que debían aprovecharse o la superficie

dedicada a dicho aprovechamiento. Eran los propios compradores los que realizaban la tala, y una vez hecho esto el municipio transfería la propiedad de la madera. Un organismo gubernamental había impuesto una multa al municipio por no desarrollar en su actividad una labor de inspección correcta y la defensa del municipio consiste en indicar que su actividad no podía considerarse ni de comercialización ni de agente forestal tal y como define esos conceptos el art. 2 del Reglamento (UE) núm. 995/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

La respuesta del TJUE consiste en remitir al tribunal nacional para que conforme al derecho propio del país, examine la producción, o no, de las condiciones que se indican en los puntos 38 y 39 de la Sentencia y que se transcriben a continuación:

«De ello se deduce que un contrato como el que menciona el órgano jurisdiccional remitente, en virtud del cual el gestor forestal en cuestión autoriza a la otra parte contratante a talar, siguiendo sus instrucciones o bajo su control, determinados árboles del bosque y a aprovechar la madera procedente de la tala de esos árboles, puede constituir una «comercialización» en el sentido del artículo 2, letra b) del Reglamento núm. 995/2010, cuando ese contrato tenga por efecto, en virtud del Derecho nacional aplicable, la transmisión de la propiedad de esa madera tras su aprovechamiento, entre el gestor y la otra parte contratante.

En cambio, cuando, en virtud del Derecho nacional aplicable, ese contrato no conlleve tal transmisión de la propiedad de la madera aprovechada, sino que la otra parte contratante se convierta de forma directa y automática en propietaria de dicha madera por el mero hecho de talar los árboles en cuestión, el contrato celebrado con el gestor del terreno no puede implicar tal «comercialización». Suponiendo que esa operación pueda calificarse de suministro de madera en pie, basta para recordar que, como se ha señalado en el apartado 30 de la presente sentencia, la madera en pie no está comprendida en el concepto de «madera y [de] productos de la madera» en el sentido del Reglamento núm. 995/2010. En tal caso, la comercialización tendrá lugar cuando la persona que haya aprovechado la madera en cuestión transmita la propiedad de la misma a un tercero para su distribución o utilización en el marco de una actividad comercial».

2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

2.1. Libertades de expresión y asociación y derecho a la vida privada. Ley nacional que obliga a registro como agente extranjero a entidades e individuos. Refuerzo del efecto estigmatizante y disuasorio de esa designación como consecuencia de la ampliación de restricciones de acción y sanciones. Suficiencia de mera sospecha de apoyo o influencia extranjera, directa o indirecta. Medidas no proporcionadas al objetivo legítimo de transparencia. Organizaciones de protección ambiental

La sentencia de 22 de octubre de 2024, en el asunto *Kobaliya y otros contra Rusia*, se inscribe en el conjunto de sentencias ya adoptadas por el Tribunal de Estrasburgo respecto de la legislación rusa que exige a las ONG con actividad política y que reciben financiación extranjera registrarse como *agentes extranjeros*, previendo restricciones a su actividad y sanciones en caso de no ajustarse a la misma. Esa legislación ha sido revisada en diversas ocasiones, incluyendo a individuos (creadores de contenidos u opinión, periodistas, activistas de derechos humanos, ...) como destinatarios de la misma. Además, tras esas revisiones se concede al Ministro de Justicia autoridad para identificar a entidades e individuos como agentes extranjeros y se amplían las restricciones a su actividad en aspectos como la prohibición para acceder a cargos públicos, el apoyo a

candidatos o campañas y la financiación u organización de eventos públicos. Esas restricciones se extienden al plano profesional, afectando a la capacidad de esas personas para, por ejemplo, acceder a trabajos que conciernen secretos estatales o enseñar en instituciones educativas estatales o municipales o proporcionar cualquier instrucción a menores. Para los demandantes, entre los que se incluyen organizaciones de protección ambiental, esas restricciones y sanciones vulneran sus derechos a las libertades de expresión y asociación, recogidos en los artículos 10 y 11 de la Convención.

La legislación rusa exige a las ONG con actividad política y financiación extranjera registrarse como *agentes extranjeros*, previendo restricciones a su actividad y sanciones en caso de no ajustarse a aquella

El Tribunal califica las medidas en cuestión, consideradas individual o acumulativamente, como una interferencia a los derechos de los demandantes, procediendo a examinar su eventual justificación. A ese respecto estima que la ampliación de la designación como *agentes extranjeros* a entidades o individuos que han recibido *apoyo* o se encuentran de cualquier forma bajo *influencia extranjera* refuerza el efecto estigmatizante y disuasorio de la misma ya señalado en su sentencia *Ecodefence y otros contra Rusia*. Asimismo, se recuerda que para esa designación basta la mera sospecha de apoyo de un no nacional, sea directamente o a través de nacionales rusos. Por ello concluye que no existen razones para aplicar esa designación.

También se reitera la conclusión adoptada en el asunto *Ecodefence* que considera que esas medidas, lejos de proporcionar información más transparente y completa al público, imponen cargas financieras y de funcionamiento excesivas a sus destinatarios, minando su capacidad para desarrollar sus actividades principales. Por ello no se corresponden con una necesidad social apremiante ni con la noción de sociedad democrática. Además, las restricciones automáticas y las severas sanciones previstas se imponen sin prever posibilidad de recurso por parte de sus destinatarios, y son consideradas por el Tribunal como no proporcionadas a los objetivos declarados de garantizar la transparencia o la seguridad nacional, imponiendo a esas entidades e individuos un régimen punitivo que excede lo que podría estimarse necesario en una sociedad democrática. Por todo ello el Tribunal estima que se vulneran los artículos 10 y 11 de la Convención.

En cuanto a la posible violación del artículo 8 de la Convención, el Tribunal recuerda que el concepto *vida privada* contemplado en el mismo incluye el derecho al desarrollo personal y a establecer y desarrollar relaciones con otras personas, lo que a su vez se extiende a las actividades profesionales. Para el Juez europeo esa designación como *agentes extranjeros*, a la vista de sus múltiples repercusiones en la vida privada y profesional y en la reputación de los demandantes, constituye una interferencia en su derecho a la vida privada de una magnitud que no puede justificarse como necesaria en una sociedad democrática, por lo que también se constata violación del artículo 8 de la Convención.

2.2. Derechos a la vida, la salud y la información en relación con vertido de residuos. Rechazo a la condición de víctima de asociaciones. Reducción de la exigencia de previo agotamiento a recursos internos accesibles y efectivos. Plazo de seis meses para presentar la demanda ante el Tribunal en caso de daño continuado. Obligaciones positivas del Estado para salvaguardar la vida y la salud en caso de riesgo real e inminente. Retraso inaceptable del Estado en la adopción de medidas. Aplicación del procedimiento de sentencia piloto e identificación por el Tribunal de medidas a adoptar

Mediante sentencia de 30 de enero de 2025, en el asunto *Cannavacciolo y otros contra Italia*, el Juez de Estrasburgo resuelve un conjunto de demandas, tanto individuales como de asociaciones, que alegan el incumplimiento por el Estado de su obligación de adoptar las medidas apropiadas para proteger sus vidas, en relación con un fenómeno de contaminación a gran escala por el vertido y enterramiento ilegal y/o incontrolado de residuos, así como su incineración en la zona identificada como *Tierra del Fuego*, que concierne a 90 municipios de la Región de Campania.

El Tribunal rechaza la objeción de inadmisibilidad del Gobierno, con base en el artículo 35.2.b) de la Convención, basada en que el Tribunal de Justicia de la Unión ya se había pronunciado al respecto de este asunto. Para el Juez de Estrasburgo ambos procedimientos no son similares ni en el plano procedural ni en cuanto a sus efectos potenciales, dado que el Tribunal de Luxemburgo se pronunciaba respecto del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea por el Estado, sin que de ello puedan resultar reparaciones individuales, como las que ahora se plantean.

El estatuto de víctima por la omisión de información corresponde exclusivamente a los demandantes individuales directamente afectados

Por otra parte, el Juez de Estrasburgo desestima las demandas planteadas por asociaciones dado que, conforme a su jurisprudencia, el derecho a la vida o a la salud no es, por su naturaleza, susceptible de ser ejercido por una asociación sino tan solo por sus miembros. Esta condición de víctima de las asociaciones se rechaza también respecto de derecho a la información por parte de las autoridades nacionales sobre los riesgos para la salud conectados con el fenómeno de contaminación. Para el Tribunal ese estatuto de víctima por la omisión de información corresponde exclusivamente a los demandantes individuales directamente afectados por ella, dado que éstos no han alegado estar afectados por algún tipo de incapacidad que les impida presentar la demanda ante el Tribunal por sí mismos. A eso se añade que en este caso no concurren las circunstancias especiales tenidas en cuenta en el asunto *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros contra Suiza* respecto a la capacidad de las asociaciones para plantear demandas en representación de sus miembros, que en su parecer se limitan al contexto específico del cambio climático a la vista de sus rasgos característicos. También se desestiman las demandas de algunos demandantes individuales cuya residencia, o la de sus familiares fallecidos y afectados por ese fenómeno, cae fuera del área previamente descrita como *Tierra del Fuego*.

Tampoco admite el Juez de Estrasburgo la objeción del Gobierno por el no agotamiento de los recursos internos por los demandantes, recordando que esa exigencia se circscribe a aquellos recursos accesibles y efectivos, que sean capaces de reparar de manera directa el estado de cosas impugnado y ofrezcan perspectivas razonables de éxito. En ese sentido no considera como tal una queja ante el Ministro de Medio Ambiente, que no supone más que una invitación a un órgano de supervisión a que haga uso de sus poderes, sin alterar su capacidad discrecional para ello.

Respecto de la alegación del Gobierno en relación con el respeto del plazo de 6 meses para plantear la demanda, recuerda el Juez europeo que en este caso se trata de un daño continuado, por lo que ese plazo no puede comenzar mientras la situación persista. En ese sentido se identifica el Decreto-Ley del Parlamento italiano de 31 de diciembre de 2013, que daba una primera respuesta a la necesidad de actuar contra ese fenómeno de contaminación, como punto de partida para el cómputo de ese plazo de 6 meses. Por tanto, el Tribunal desestima las demandas presentadas fuera de ese plazo en el caso de aquellos demandantes cuyos

familiares habían fallecido o aquellos que habían dejado de residir en alguno de los municipios concernidos antes de esa fecha. Por su parte, en el caso de los demandantes cuyos familiares hubieran fallecido después de esa fecha el plazo de 6 meses comienza en la fecha del fallecimiento de esos familiares.

En cuanto al fondo el Tribunal recuerda las obligaciones positivas que incumben al Estado en el marco del artículo 2, que se superponen con las del artículo 8 en relación con la provisión por el Estado de información esencial para capacitar a los individuos a evaluar el riesgo para su salud y sus vidas. A ese respecto se afirma que esas obligaciones positivas incluyen la adopción de medidas apropiadas para salvaguardar la vida de aquellos respecto de los que existió un grave riesgo para la misma, incluso aunque hayan sobrevivido.

Añadiendo la aplicación *a fortiori* de esa obligación en relación con actividades, como la gestión de depósitos de residuos, en las que, por su naturaleza peligrosa, ese riesgo es inherente. Para ello debe valorarse, en función de las circunstancias del caso, si ese riesgo es real, es decir si existe amenaza grave, genuina y suficientemente verificable, e inminente, es decir si existe un elemento de proximidad física y temporal. Una primera tarea del Estado en el marco de esa obligación es establecer un marco legal y administrativo disuasorio de esa amenaza, disponiendo para ello de un margen de maniobra en la elección de medios, en función de sus prioridades y recursos.

En este caso concluye el Tribunal que, aunque se habían adoptado algunas medidas con anterioridad, la reacción del Estado se centró principalmente en las adoptadas en 2013, a pesar de tener conocimiento de, al menos, aspectos significativos del problema desde comienzos de los años 90 y acerca del fenómeno en su totalidad al menos desde comienzos de los años 2000. A la vista de la naturaleza del problema y el tipo de riesgo concernido ese retraso es considerado inaceptable por el Tribunal. A eso se añade que no se llevó a cabo una aproximación estructurada y coordinada al problema hasta la adopción en 2016 de un Plan de Acción, respecto del que fue necesario adoptar en 2018 una nueva estrategia de implementación. Además, el Juez europeo expresa su dificultad para tener certeza de la coordinación de ese Plan con las medidas adoptadas por otros actores institucionales, advirtiendo de que el Gobierno no ha proporcionado suficiente información acerca de la aplicación de ciertos paquetes de medidas y de los progresos alcanzados, añadiendo que todo indica que la aplicación de algunos de esos paquetes de medidas se llevó a cabo con retraso.

Por ello, a la vista de la desestimación de la objeción del Gobierno respecto de la ausencia de nexo causal entre las violaciones de la Convención alegadas y el daño sufrido por los demandantes, se estima que existe violación del artículo 2. El Tribunal no estima necesario un análisis separado de la violación de los artículos 8 y 13, dado que los demandantes se sirvieron a ese respecto esencialmente de los mismos argumentos que respecto del artículo 2,

Por último, el Tribunal se detiene en la obligación del Estado, conforme al artículo 46, de aplicar las medidas generales o individuales necesarias para asegurar los derechos de los demandantes que han sido violados. En este caso, a la vista de la naturaleza persistente del problema de fondo y de las carencias sistemáticas de la respuesta del Estado, junto con el elevado número de afectados, así como la urgente necesidad de garantizarles una reparación rápida y apropiada, se considera necesario aplicar el procedimiento de las *sentencias piloto*. El Juez europeo recuerda la naturaleza esencialmente declaratoria de sus sentencias y el margen de maniobra del Estado, bajo la supervisión del Comité de Ministros, para escoger los medios para cumplir con su obligación de ejecutarlas. Sin embargo, para asistirle en el cumplimiento de la misma, el Tribunal puede excepcionalmente indicar el tipo de medidas que podrían adoptarse para poner fin al problema identificado. En este caso se indican las siguientes medidas: la adopción de una respuesta sistemática, coordinada y comprensiva al fenómeno de contaminación, la puesta en marcha de mecanismos independientes de monitorización o la creación de una plataforma para proporcionar información, añadiendo que esas medidas deben adoptarse en un plazo no superior a dos años desde que la sentencia devenga definitiva. Asimismo, el Tribunal decide retrasar el examen de cualquier demanda futura al respecto

de este fenómeno de contaminación durante ese mismo plazo mientras las autoridades nacionales adoptan esas medidas a nivel nacional.

3. AGUAS CONTINENTALES

3.1. Competencia de los Ayuntamientos de los municipios de menos de 2.000 habitantes para el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Ante la ausencia de prescripciones en la legislación básica y sectorial, hay que acudir a la normativa de las Comunidades Autónomas para resolver esa problemática

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2024, rec. 7868/2022, ECLI:ES:TS:2024:5003, resuelve el recurso de casación interpuesto por la abogacía del Estado contra la Sentencia de 5 de julio de 2022, de la Sala de lo contencioso-administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, que había conocido de un recurso interpuesto contra una resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que imponía una sanción a un Ayuntamiento por realizar un vertido de aguas residuales a un cauce público, desestimándolo.

Tal Sentencia, y lo mismo va a indicar el TS, establece frente a la problemática planteada que no se encuentra en la legislación básica (art. 25.2 LBRL) ni en la sectorial estatal (que es el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre), debiendo resolverse la cuestión según la legislación autonómica. Tras la enumeración de la normativa aplicable, se contiene en el fundamento jurídico quinto este párrafo que se considera de interés reproducir aquí:

«Por lo tanto, ni son conceptos equiparables los de «municipio» y «número de habitantes» con los de «aglomeraciones urbanas» y «número de habitantes equivalentes» que se utilizan en esta norma sectorial estatal, ni se atribuye al Estado, sino a las comunidades autónomas —previa audiencia de los municipios afectados— la delimitación de las «aglomeraciones urbanas» que sirven de base para el cumplimiento de las obligaciones de tratamiento establecidas en la norma. La interpretación de la Abogacía del Estado según la cual sólo correspondería a las comunidades autónomas la delimitación de las «aglomeraciones urbanas» para la aplicación del real decreto-ley cuando el foco de generación de aguas residuales proviene de varios municipios y no de uno sólo —como aquí ocurriría— carece de apoyo alguno en la quema que expresamente prevé (art. 2 d) que la aglomeración pueda estar formada por uno o varios municipios o por parte de uno o varios de ellos, sin que se contemple ninguna excepción en el art. 3 a la obligación que en él se establece de delimitación de tales aglomeraciones por las comunidades autónomas».

Como la misma sentencia establece, esta doctrina es congruente con la anteriormente establecida por el mismo tribunal en torno a la determinación de la responsabilidad de la Administración local o de la autonómica por el incumplimiento del derecho europeo.

3.2. Concesión de aguas subterráneas otorgada sin previa evaluación de impacto ambiental. Ilegalidad y anulación de la concesión. Ejecución de sentencia: en ella se determinará si deben demolerse las obras ejecutadas

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo 1776/2024, de 6 de noviembre, rec. 8941/2022, ECLI:ES:TS:2024:5561, estima el recurso de casación interpuesto por un grupo ecologista, contra la Sentencia de 13 de octubre de 2022, de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, con sede en Valladolid, que había considerado correcta la decisión de la Confederación Hidrográfica del Duero de otorgar una concesión de aguas subterráneas con finalidad de

regadío, sin que previamente se hubiera obtenido la declaración simplificada de evaluación ambiental que la CHD sabía que debía existir.

El Tribunal Supremo, tras examinar la normativa aplicable a la evaluación de impacto ambiental (Ley 21/2013) concluye en que dadas las características de la finca a la que se destina el agua, la solicitud debía ser objeto de evaluación ambiental simplificada y la misma debía de haber tenido lugar antes de que se otorgara la concesión, por lo que ésta debe ser anulada ante la gravedad del defecto procedimental cometido.

No obstante, y dado que las obras vinculadas a la concesión ya se han realizado, el TS decide que en ejecución de sentencia deberá resolverse qué debe hacerse sobre ellas. (Probablemente esto se indica ante la posibilidad —creemos que real— de que la solicitud superara sin problemas el trámite ambiental).

3.3. Caudales ecológicos en el Plan Hidrológico del Tajo aprobado por el Real Decreto 35/2023. Es correcta su forma de establecerlos. No han existido defectos procedimentales en la tramitación del Real Decreto 35/2023. Confirmación de jurisprudencia anterior

La STS 1779/2024, de 7 de noviembre de 2024, rec. 499/2023, ECLI:ES:TS:2024:5576, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un Partido político y una Asociación, contra el Real Decreto 35/2023, aprobador —junto a otros— del Plan Hidrológico del Tajo y, en particular, confirma —en congruencia con jurisprudencia anterior— lo correcto del establecimiento de caudales ecológicos por él en las masas de agua de la cuenca del Tajo.

La Sentencia decide que no tiene legitimación el partido político Vox que había interpuesto también el recurso, pero la reconoce a la Asociación y, por tanto, resuelve el recurso. Por lo demás las cuestiones tratadas y el tipo de razonamiento que se sigue, son muy semejantes a lo indicado en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2024, rec. 338/2023, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat Valenciana contra el RD 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba una serie de planes hidrológicos, entre ellos el de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo, cuya regulación de los caudales ecológicos es la que, como ahora, se cuestionaba en el recurso que dio lugar a esa sentencia. Consideramos necesario, más que repetir los argumentos por los que se consagra el establecimiento de tales caudales en el Plan Hidrológico del Tajo, remitir al amplio comentario que sobre esta sentencia se contiene en la REDA 236 de 2024.

(Y en el mismo sentido que esta Sentencia puede verse la que en este número de REDA se comenta en el punto 3.5. Damos una numeración separada a ella porque también se tratan otras cuestiones con diferente base jurídica).

3.4. Recurso contra la inclusión de tres masas de agua subterránea en riesgo en el Plan Hidrológico del Tajo aprobado, como otros Planes Hidrológicos, por el Real Decreto 35/2023. Está motivada la inclusión de esas masas en el Plan pese a que su estado actual es bueno, y ello porque la no inclusión podría causar una degradación de ese estado. Discrecionalidad y ejercicio de la potestad reglamentaria. Aplicación del principio de precaución según la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo 1911/2024, de 3 de diciembre, rec. 428/2023, ECLI:ES:TS:2024:6054, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una Asociación contra el RD 35/2023, por el que se aprueban diversos planes hidrológicos, considerando plenamente justificada la inclusión de tres masas de agua subterránea en el Plan Hidrológico del Tajo como masas de agua subterránea en riesgo.

La Sentencia considera que a efectos de clasificar las masas de agua no deben tomarse en cuenta los niveles

piezométricos sino el índice de explotación que si es igual o mayor que 1 debe conducir a la clasificación en riesgo como es el caso, estando, por tanto, plenamente motivada la inclusión producida dado que de no acordarse medidas de precaución se superaría claramente ese índice. Todo ello de acuerdo con distintos informes de la Confederación Hidrográfica del Tajo y del documento denominado «Guía para la evaluación del estado de las aguas superficiales y subterráneas».

A efectos de clasificar las masas de agua no deben tomarse en cuenta los niveles piezométricos, sino el índice de explotación

Igualmente se razona en la sentencia acerca del ejercicio de la potestad reglamentaria de que es muestra el RD 35/2023 impugnado y del principio de precaución que contempla el art. 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, citándose a esos efectos la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de abril de 2024, asunto C-269/13 en la que se explica el significado y funcionamiento de tal principio.

Por todo ello se desestima el recurso formulado no dando trascendencia al informe pericial presentado por el recurrente.

En el mismo sentido puede verse la STS 1986/2024, rec. 457/2023, ECLI:ES:TS:2024:6118.

3.5. Recurso de la Junta de Andalucía contra la regulación de los caudales ecológicos en el Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo (aprobado por Real Decreto 35/2023). Afección a las reglas del trasvase Tajo-Segura. Legalidad del establecimiento de estos caudales ecológicos. No aplicación de lo previsto en la Ley 52/1980 de regulación del régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo 10/2025, de 14 de enero, rec. 510/2023, ECLI:ES:TS:2025:71, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Andalucía contra diversos preceptos del Real Decreto 35/2023 así contra algunos específicos del Plan Hidrológico del Tajo, todos ellos fundamentados en la regulación de los caudales ecológicos en dicho Plan y de la afección que se produciría, según el recurrente, al trasvase Tajo-Segura y que sería ilegal.

La cuestión de la regulación de los caudales ecológicos en el Plan del Tajo ya fue tratada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2024, rec. 338/2023, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat Valenciana contra el RD 35/2023, de 24 de enero. Esta Sentencia es recordada por la 10/2025, obviamente, y para evitar duplicaciones nos remitimos al comentario que de ella se realizó en la REDA 236 de 2024. (Y en línea con ésta, la que se comenta en el punto 3.3. anterior).

Esta nueva sentencia de 2025 presenta la novedad de recordar la normativa vigente sobre el trasvase Tajo-Segura. La apelación de la Junta de Andalucía acerca de que el Plan Hidrológico aprobado por el RD 35/2023, violentaría la regulación del trasvase establecida legalmente (Ley 52/1980) es desestimada por esta Sentencia que indica que no se lee correctamente lo establecido en esa Ley y que no se viola por ello el principio de jerarquía normativa. Sobre ese particular se considera conveniente reproducir dos párrafos del fundamento jurídico undécimo de esta Sentencia 10/2025 (que recuerda también una previa STS 309/2019, de 11 de marzo, rec. 4351/2016):

«Así, las normas aquí invocadas por la Junta de Andalucía (en esencia, las disposiciones adicionales de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de Regulación del Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura, donde se regulan los volúmenes trasvasables) han de entenderse sustituidas por norma posterior de igual o superior rango, lo que se ha producido en virtud de la Ley 21/2013 y la Ley 21/2015 (que volvió a implantar el mismo régimen tras una sentencia de inconstitucionalidad de la Ley 21/2013). Estas reglas de explotación del trasvase, y sus magnitudes básicas definitorias, conforme a la disposición adicional decimoquinta de la Ley 21/2013, han sido revisadas por el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase Tajo-Segura, el cual establece un régimen de trasvase basado y dependiente de las existencias conjuntas de los embalses de Entrepeñas y Buendía, con un nivel mínimo conjunto de 400 hm³, en cuyo caso no cabe aprobar trasvase alguno y un nivel máximo de agua a trasvasar con un nivel a partir de 1.300 hm³.

En consecuencia, procede la desestimación del motivo referido a la infracción del principio de jerarquía normativa, pues, por una parte, el régimen de caudales ecológicos vinculan al resto de aprovechamientos y explotaciones, conforme a la normativa en vigor ecológicos (con la salvedad del abastecimiento a poblaciones), y por otra, la procedencia o no de liberar agua para el trasvase se basa en el volumen conjunto de agua existente en los embalses citados, conforme al Real Decreto en vigor, y no en las magnitudes invocadas por la Administración recurrente».

3.6. Recurso contra la regulación de los caudales ecológicos del Plan Hidrológico del Tajo por una entidad dependiente de la Comunidad de Madrid y en cuanto afectan a supuestos territoriales incluidos en ella. Su regulación es adecuada, está motivada, responde a finalidades de coordinación y se adecua a los principios de la normativa europea. Respeta igualmente la primacía del abastecimiento a poblaciones

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo 1978/2024, de 17 de diciembre, rec. 450/2023, ECLI:ES:TS:2024:6113, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ente público Canal de Isabel II contra diversos preceptos sobre caudales ecológicos del Plan Hidrológico del Tajo.

Se impugna, así, el art. 11.6 de las normas del Plan con un razonamiento que el TS juzga como «alambicado» en cuanto hace decir al art. 49 quater del RDPh «lo que no dice». El TS establece, por el contrario, la razonabilidad del precepto en cuanto limita los caudales ecológicos a derivar de los embalses o azudes a que el régimen de entradas en los mismos los iguale, al menos, lo que para el TS supone el respeto al básico principio de primacía del abastecimiento a poblaciones.

Igualmente se impugna el art. 20.3 de las normas del Plan que somete a autorización previa de la Confederación Hidrográfica la movilización de caudales que puedan producirse entre embalses de distintos sistemas de explotación de la cuenta. La impugnación indica que esa autorización no podría tener lugar porque no está prevista en las concesiones, pero el TS indica que ello está basado en el art. 55 TRLA y que es necesario a los efectos de poder llevar a cabo la utilización coordinada de los recursos hídricos existentes en la cuenca.

Finalmente, también se impugna el art. 33.9 de las normas del Plan (en relación con el apéndice 14.2) que impone diversas prescripciones sobre reducción de la carga contaminante de los vertidos. Para el impugnante ese principio es arbitrario, violenta el principio de proporcionalidad y el de seguridad jurídica e impone una discriminación con lo previsto para otras demarcaciones hidrográficas.

La Sentencia desestima todas esas razones de impugnación aduciendo la justificación que para las mismas se contiene en la Memoria destacando la necesidad de intentar cumplir los objetivos ambientales marcados por

la Directiva 2000/60/CEE para 2027. Sobre ello se destaca a continuación algunos párrafos del fdo. jurídico séptimo de la Sentencia:

«Además, al hilo de la alegación atinente a la proporcionalidad, no puede olvidarse que el propio precepto impugnado prevé la posibilidad de modificar los porcentajes de reducción de contaminantes «en casos debidamente justificados, siempre que se garantice el cumplimiento de los objetivos medioambientales de la masa receptora».

Tampoco el reproche de discriminación puede prosperar no ya porque las medidas impugnadas tienen una justificación objetiva y razonable no desvirtuada de contrario, como hemos explicado, sino porque la referencia a otras demarcaciones que se invoca como término de comparación es asimismo genérica, sin que se expliquen las razones por las que se considera que se dan las circunstancias sustancialmente idénticas ya que ni siquiera se identifican masas de agua concretas de la demarcación del Tajo a las que referir la comparación.

Por otra parte, el plazo máximo de 2027 fijado en la Directiva para alcanzar los objetivos medioambientales en ella previstos...era perfectamente conocido por quienes se encontraban concernidos por sus disposiciones por lo que, ya desde su entrada en vigor, pudieron acomodar y planificar sus obras, infraestructuras y demás actuaciones teniendo presente dicho horizonte temporal, sin que pueda por ello invocarse ninguna afectación al principio de seguridad jurídica».

En el mismo sentido puede verse la Sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo 2/2025, de 8 de enero, rec. 427/2023, ECLI:ES:TS:2025:45, en recurso contencioso-administrativo interpuesto por la sociedad mercantil Canal de Isabel II.

4. AGUAS MARÍTIMAS

4.1. Ratificación discutida de la constitucionalidad del reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor

La STC 142/2024, de 20 de noviembre (BOE núm. 311, de 26 de diciembre) resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. En ella se contienen interesantes (y discutidas) argumentaciones sobre el contenido del art. 45 CE.

Tras rechazar las alegaciones de inconstitucionalidad por infracción de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad formuladas por los recurrentes —que considera insertas en una lógica declarativa y no reactiva, en la medida en que no especifican qué concreto contenido legal puede infringirlos—, el TC ofrece en primer lugar una serie consideraciones generales sobre el marco constitucional de referencia. Al versar sobre el reconocimiento de personalidad jurídica a un ecosistema, cualquier regulación en torno al mismo debe ubicarse dentro del marco que supone la obligación de velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». Es decir, en el ámbito del art. 45.2 CE que, dado que no contiene una previsión cerrada o excluyente acerca de los mecanismos jurídicos de protección, defensa y restauración de los espacios naturales, impide rechazar de principio aquellos que no han sido previamente explorados, siempre que puedan respetar la finalidad tuitiva perseguida por el precepto constitucional.

Así sucede con el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca hecho por la Ley 19/2022; primera norma euromediterránea (*sic*) que se inscribe dentro de un modelo ya existente en otros ámbitos jurídicos comparados, especialmente americanos. La aceptación de este modelo supone, en

palabras del propio TC, «un traslado de paradigma de protección desde el antropocentrismo más tradicional a un ecocentrismo moderado», que considera compatible con la amplitud que ofrece el art. 45 CE al legislador para desarrollar previsiones de protección del medio ambiente desde perspectivas y enfoques muy diversos.

Asentada esta información, la Sentencia aborda el posible exceso competencial en que incurría la Ley, pues no vendría amparada por la competencia para aprobar legislación básica medioambiental atribuida al Estado por el art. 149.1.23 CE, al tratarse de una norma no aplicable a la totalidad del territorio nacional. En este punto el TC recuerda doctrina propia conforme a la cual aquel precepto también puede dar cobertura a Leyes cuyo objeto tiene un ámbito físico delimitado dentro del territorio nacional, como son las leyes de declaración de parques nacionales. Asimismo, manifiesta que el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.23 CE no requiere una vocación de regulación uniforme para todas las áreas geográficas del territorio nacional, al caber «peculiaridades subsectoriales y espaciales» que demanden la adaptación de la ordenación básica a las mismas. Por esas razones, descarta que la Ley 19/2022 suponga un ejercicio ilegítimo del art. 149.1.23 CE.

Los recurrentes en inconstitucionalidad sostuvieron que el reconocimiento de personalidad jurídica y la atribución de derechos a una entidad natural desnaturalizan el concepto de «persona» y son innecesarios para obtener la debida protección ambiental. A su juicio, es imposible desvincular la noción de derecho subjetivo de las de libertad, dignidad, conciencia, voluntad y responsabilidad. Solo el ser humano puede tener dignidad (art. 10.1 CE) y ejercer y defender sus derechos (art. 24.1 CE), sin que quepa asimilación a una persona física.

Sin embargo, para el TC el giro desde la visión antropocéntrica del medio ambiente hacia la visión ecocéntrica que realiza esta Ley no choca con ningún principio constitucional. Ni con el art. 45 CE, que ofrece un marco de referencia lo suficientemente abierto como para que el legislador desarrolle previsiones de protección ambiental muy diversas. Ni con el art. 10.1 CE, pues el legislador atribuye al Mar Menor y su cuenca una personalidad jurídica diferente por naturaleza de la personalidad humana, que en nada afecta a la dignidad humana y los derechos inviolables que le son inherentes. Al contrario: los reforzaría al reconocer que la vida digna solo es posible en entornos naturales idóneos desde la consideración de la vida de las generaciones actuales y de las generaciones futuras. Ni, finalmente, con el art. 24.1 CE, pues el derecho a la tutela judicial efectiva no está expresamente constreñido a determinadas categorías de personas sino a todas las que tienen capacidad para ser parte en un proceso, incluidas las personas jurídicas. También las de naturaleza jurídico-pública, cuando su posición procesal sea equivalente a la de las personas privadas al disponer del derecho de acceso al proceso frente a las decisiones adoptadas por órganos judiciales. En realidad los recurrentes cuestionan este aspecto porque rechazan la atribución de derechos a la laguna y su cuenca; aspecto ya ventilado en previamente en la Sentencia.

El giro desde la visión antropocéntrica del medio ambiente a la ecocéntrica de la Ley de reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor no choca con ningún principio constitucional

El TC también considera constitucional la Disposición derogatoria única de la Ley, rechazando el reproche de inseguridad jurídica formulado por los recurrentes. El hecho de que los derechos reconocidos a la laguna por la norma legal se sumen al amplio acervo normativo de tutela ambiental ya existente no supone ab initio una colisión con el mismo, sino un instrumento añadido que buscan la protección del mismo sustrato biológico. En todo caso, la aplicabilidad de la Disposición dependerá de los métodos de interpretación ordinarios en derecho, y

el razonamiento de los recurrentes —que vinculan la inseguridad jurídica con el carácter inconcreto de los derechos que se confieren a la nueva persona jurídica en el art. 2 de la Ley 19/2022— se sitúa en el plano de la técnica legislativa, impidiendo que pueda prosperar el reparo.

Por último, refuta la vulneración de los principios de legalidad sancionadora, tipicidad, taxatividad y reserva de Ley Orgánica atribuidos por los recurrentes a los arts. 4 y 5 de la Ley 19/2022 al no determinar las infracciones administrativas o penales a que se refieren. Esos preceptos no tipifican infracciones, delitos, sanciones o penas, limitándose a disponer que toda conducta que vulnere los derechos reconocidos y garantizados por ella generará responsabilidad y será perseguida de conformidad con las normas correspondientes, y a aplicar al contenido de la Ley 19/2022 la previsión del art. 48.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que ya prescribe con carácter general la invalidez de los actos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico.

En atención a todo ello, se desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad.

A este fallo mayoritario formularon un extensísimo voto particular discrepante cinco Magistrados, que expresaron variados argumentos en apoyo de su interpretación. Estos argumentos se estructuran en cinco puntos.

La mayor crítica tiene como objeto el, a su juicio, injustificado cambio de la doctrina constitucional en materia de protección del medio ambiente, virando desde el antropocentrismo clásico al ecocentrismo. Para estos Magistrados, el art. 45 CE deja bien sentado que la protección del medio ambiente no es un fin en sí mismo sino en la medida en que sirve al desarrollo de la vida humana. Y este concepto antropocéntrico es perfectamente compatible con su adecuada protección, afirmando textualmente que «precisamente, la protección constitucional de la naturaleza encuentra sentido en la concepción antropocéntrica del medio ambiente. Reconocer que el ser humano vive en un determinado entorno natural, que hace posible la propia vida humana, implica, sin duda, un imperativo moral y jurídico de protección de la naturaleza como medio para nuestra propia supervivencia como especie». Por tanto, la citada protección no requiere situar al ser humano en el mismo plano axiológico que su entorno y dotar a este del mismo estatus jurídico que a una persona. El hecho de que existan algunos precedentes de Derecho comparado no justifica per se el cambio de paradigma, pues se trata de manifestaciones testimoniales en el panorama internacional y, en todo caso, ajenas a nuestra tradición y cultura política, social, económica y jurídica. El concepto ecocéntrico del medio ambiente no encuentra respaldo expreso en el Derecho europeo ni el Derecho comparado de los países europeos.

Los Magistrados consideran que el cambio de paradigma propuesto puede generar consecuencias desconocidas que llevasen a una regresión para los derechos, libertades y la calidad de vida de los seres humanos. En este caso, y tomando como ejemplo la reciente DANA y sus terribles consecuencias en la Comunidad valenciana, cabría llegar a oponer, por ejemplo, el derecho de un barranco a que no se altere su cauce en zonas ya habitadas, o a que no se eliminan los cañaverales existentes en ello, evitando así la adopción de medidas correctoras que pudieran evitar catástrofes naturales. Aceptar la personalidad jurídica de los bienes naturales, en este caso del Mar Menor, puede conducir a la ineeficacia real y efectiva de los deberes de protección impuestos por el art. 45 CE.

Por lo que se refiere al aspecto competencial, también existe discrepancia al considerarse una invasión de las atribuciones autonómicas. La Ley impugnada, en realidad, regula subrepticiamente el régimen jurídico completo de un espacio natural protegido que se encuentra, además, en el interior del territorio de una sola Comunidad Autónoma, habiéndose extralimitado el Estado en el ejercicio de la competencia legislativa exclusivamente básica que le reconoce el art. 149.1.23 CE.

Asimismo, el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE se estima igualmente vulnerado. Por un lado, a causa de la notoria indefinición del régimen jurídico de la nueva personalidad jurídica creada, que parece responder

más a una intención simbólica que normativa: el reconocimiento de personalidad jurídica al Mar Menor se superpone a instrumentos jurídicos de protección ya existentes con las que presentará dificultades de articulación práctica; otorga a la laguna una serie de potestades en defensa de su propia existencia y recuperación, que, como es obvio, no pueden ser ejercidas por ella misma sino por los órganos a los que se refiere el art. 3 de la Ley o por cualquier persona física o jurídica que interponga acciones judiciales y administrativas en defensa de dicho ecosistema, confiriéndose una «especie de poder general universal conferido ex lege para actuar en interés de la nueva persona jurídica»; no se concreta su naturaleza jurídico-pública o privada, lo que condiciona un hipotético desarrollo reglamentario de la Ley. Por otro, el principio se vulnera como consecuencia de la notoria indefinición de los «derechos» del Mar Menor (art. 2) y de la insuficiente Disposición derogatoria. En particular, existe un complejo entramado normativo nacional e internacional dirigido a la protección del Mar Menor en el que la Ley 19/2022 no puede integrarse armónicamente como instrumento adicional, al existir entre ellos importantes contradicciones que se desgranan en el voto particular.

Para finalizar, los Magistrados discrepantes reprochan al fallo mayoritario no haber tenido en consideración el Derecho de la Unión Europea, del que se desprende el mandato de obtener un nivel elevado de protección ambiental y, en particular, atender al principio «quien contamina paga». El art. 2.1 de la Ley 19/2022 reconoce al Mar Menor y su cuenca el derecho «a la protección, conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración, a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños», lo que parece hacer recaer sobre estos los gastos de restauración. Con ello se obvia que no todas las personas contaminan de igual manera ni se benefician en el mismo grado de la explotación ambiental, y se desconoce la asignación de costes y la intervención de los poderes públicos que tal principio conlleva. Se llega, por tanto, a contravenir el Derecho de la Unión Europea en materia de responsabilidad ambiental y el propio art. 45.3 de la Constitución.

La suma de todas estas razones justifica la emisión de este voto particular, contrario al sentido del fallo.

5. EVALUACIÓN AMBIENTAL

5.1. La autorización ambiental integrada (AAI) es un instrumento adecuado para fijar los valores límite de emisión (VLE) de una actividad para una determinada sustancia, a la luz de los diversos criterios para tener en cuenta por la Administración, no siendo necesaria su fijación con carácter previo en la normativa en vigor. Esta última puede no existir y solo es uno de los criterios a considerar, en concurrencia y no con preferencia, en cada caso concreto

La **STS de 22 de octubre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5162)** analiza como cuestión de interés casacional la reafirmación o rectificación de la jurisprudencia sobre si, en caso de inexistencia de una norma que predetermine el VLE de una determinada sustancia contaminante para un determinado proceso productivo, y siempre que sea exigible el establecimiento de un VLE para una determinada sustancia, conforme a la normativa europea y nacional de control y prevención integrados de la contaminación, la AAI puede o no fijar el VLE conforme a los criterios del Anexo III de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) y el art. 7.1 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

El asunto parte de que, por resolución del Consejero competente por razón de la materia de la Generalidad de Cataluña, se renovó la autorización ambiental integrada que había sido concedida a una mercantil y en esta renovación se establecieron determinados valores límite de emisión de carbono orgánico total (COT) y de monóxido de carbono (CO) que, con anterioridad, no habían sido recogidos. La mercantil recurrió en reposición, que fue parcialmente desestimado, y posteriormente acudió al Tribunal Superior de Justicia, que

es de donde dimana esta sentencia de casación.

La sentencia de instancia estimó el recurso y anuló la resolución impugnada, dejando sin efecto tales valores de emisión, por considerar que no existe una normativa ni comunitaria, ni estatal ni autonómica que concrete tales valores para el supuesto de autos. Con ello plantea que no pueden introducirse en una autorización unos límites ambientales que no están recogidos en el ordenamiento con carácter previo, por cuanto quedaría al albur de la administración su concreción en cada autorización ambiental integrada, cercenando así la seguridad jurídica. Frente a ello, el Tribunal Supremo remite a un fallo previo de la propia Sala, en el que ya se analizó y descartó un razonamiento sustancialmente idéntico al contenido en el caso de autos, por lo que procede a reproducir los fundamentos segundo y tercero de aquel pronunciamiento (sentencia de 3 de noviembre de 2020, rec. 2727/2019).

En síntesis, en aquel pronunciamiento previo se dijo —y aquí resulta de aplicación— que si el artículo 7.1 del RD-Legislativo 1/2016 dispone un listado de seis criterios a considerar a la hora de conceder la autorización ambiental integrada, otorgar primacía a uno de ellos (la existencia de valores límite de emisión) se aviene mal con la interpretación sistemática que ha de realizarse, dado que la norma no muestra preferencia y recoge su necesaria atención en régimen de concurrencia. Además, cifra la necesidad de considerar los citados valores límite de emisión «en su caso», *«lo cual es relevante porque si el legislador hubiese impuesto la previa y necesaria existencia de normativa estableciendo valores mínimos de emisión de una determinada sustancia para las actividades que se delimitan en la Ley lo habría declarado expresamente y, en tal caso, habría referido las demás circunstancias del precepto y párrafo a la posibilidad de adaptar esas previsiones generales»* (FJ 5).

Por tanto, a la vista de la existencia de más criterios que la posible existencia de esos valores límite, no se puede equiparar la ausencia de estos últimos con la imposibilidad de imponerlos en las autorizaciones ambientales correspondientes. A ello se adiciona el hecho de que, salvo determinados supuestos excepcionales recogidos en los arts. 7.2 y 7.3 del RD-Legislativo 1/2016, los valores límite de emisión no son definidos con carácter general y con respecto a categorías de actividades, sino de manera individual en cada autorización que se concede para la respectiva instalación de que se trate, valorando así las circunstancias concurrentes en cada uno de los supuestos.

Además, frente a la alegación de posible arbitrariedad en su fijación por parte de la Administración competente, deja sentado el Tribunal que este riesgo se corrige con la motivación de la decisión, donde se han de tener presentes diversidad de informes técnicos sectoriales para sustentar la decisión. Y en cuanto al cauce seguido para la fijación en este caso de los valores límite, —el procedimiento de revisión de una autorización ambiental integrada—, asevera el Tribunal que no existe obstáculo alguno para ello. Por todo, procede a estimar el recurso y casar y anular la sentencia de instancia.

6. MINAS

6.1. Salvo los supuestos expresamente previstos, un proyecto de explotación minera debe someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria. Recordatorio del deber de sujeción de la Administración a la ley y al Derecho ante la indebida tolerancia de anomalías administrativas

Sobre esta materia se traen a colación dos SSTSJ de Galicia, de 13 de septiembre de 2024 (ECLI:ES:TSJGAL:2024:6116) y de 8 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJGAL:2024:8111). Se tratan de manera conjunta debido a que obedecen a una misma explotación minera, las partes codemandadas son coincidentes (no así la recurrente) y a que el segundo pronunciamiento remite a lo resuelto en el primero (si bien todavía no era firme).

Ambos pronunciamientos parten de que en 1969 —por tanto, bajo la vigencia de la Ley de Minas de 1944— el

Ministerio de Industria aprobó a un particular, primero, un permiso de investigación de recursos de la Sección C y, después, una concesión de explotación de feldespato, todo ello para la mina denominada «Ampliación a San Acisclo», situada en el municipio de Muras (Lugo). Dicha concesión se transmitió en dos ocasiones con posterioridad, siendo la última concesionaria la que solicitó, en 2020, la aprobación del proyecto de explotación y del plan de restauración de esa concesión, ante lo que la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático de la Administración autonómica gallega informó que el proyecto no precisaba de declaración ambiental alguna y, tras los trámites correspondientes, el Director General de Planificación Estratégica y Recursos Naturales (por delegación del titular de la Consejería) lo aprobó. Frente a esta resolución se recurrió, en el primer caso de autos por parte del Ayuntamiento de Muras y, en el segundo, por parte de una asociación ambiental. Los motivos de recurso son coincidentes en sendos procedimientos: necesidad de someter el procedimiento al trámite de evaluación ambiental estratégica ordinaria y caducidad de la concesión al haberse producido un determinado lapso de tiempo sin actividad. Ante ello se oponen tanto la Administración autonómica como la mercantil concesionaria.

Sentado esto, y previa desestimación de la pretensión de inadmisibilidad del recurso por extemporaneidad en el primero de los casos, procede el Tribunal a aclarar el régimen transitorio que se produjo con ocasión de la vigente Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas y expone el resto del marco sectorial de aplicación, todo ello para aclarar las obligaciones del titular de la concesión en relación con los supuestos de caducidad de la misma. Así, se han de declarar caducadas, entre otros supuestos, cuando: i) expiren los plazos por los que fueron otorgadas las concesiones; ii) no se hubieran iniciado los trabajos en el plazo de un año a partir del otorgamiento de la concesión; iii) se hubiera incumplido de forma reiterada la obligación de presentar los planes anuales de labores; y iv) cuando se hubieran paralizado los trabajos por un período superior a seis meses sin autorización. Ahora bien, no basta con que el titular de la concesión incurra en alguna de las causas de caducidad, sino que es necesario incoar el procedimiento administrativo correspondiente.

A su vez, hay que tener presente la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, singularmente sus artículos 7 a 9, así como su anexo. El primero de ellos establece los proyectos que han de someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria. En línea con ello, el art. 9.1 establece que carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, debiendo someterse a evaluación ambiental, este no se hubiera realizado. Como contraparte, se contemplan dos excepciones a esta exigencia de evaluación ambiental: por un lado, la recogida en el art. 8, para los planes y programas cuyo único objeto sea la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia, y los de tipo financiero y presupuestario, así como los supuestos excepcionales en los que la aplicación de la evaluación de impacto pueda tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto o este consista en obras de reparación o mejora de infraestructuras críticas; por otro, la recogida en el art. 9.1 para aquellos proyectos que se encuentren parcial o totalmente ejecutados sin haberse sometido previamente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Descartado el primer tipo de excepciones a la exigencia de evaluación de impacto ambiental, la conjunción de ambas normas exige, en el supuesto de autos, determinar si la titular de la concesión había explotado con regularidad el recurso minero desde su origen y si el proyecto se había ejecutado de forma total o parcial sin haberse sometido previamente al citado procedimiento de evaluación. Para ello, del acervo probatorio resalta el Tribunal que, mientras que la parte recurrente afirmaba (en el primero de los pronunciamientos) que la explotación llevaba parada más de quince años y sin presentar su titular los planes anuales de labores, extremos que trató de acreditar, las partes codemandadas simplemente negaron los hechos, sin presentar pruebas que avalasen su postura. Así, resulta que una única prueba acaba siendo la dirimente para el caso enjuiciado. Concretamente se trata de un informe de un ingeniero de minas de la Administración autonómica, evacuado con ocasión de la última de las transmisiones de la concesión, precisamente a su actual titular, a lo

que se accedió por la Administración autonómica, lo que tilda el Tribunal «*de clara ilegalidad, aunque no se puede fiscalizar ni anular aquí, por no ser objeto del presente recurso, que tiene que sujetarse a la naturaleza revisora de esta jurisdicción*» (FJ 3).

No obstante, dicho informe le permite comprobar dos extremos: que no constaba la existencia de resolución alguna sobre la consolidación de los derechos mineros, aunque no se hubiera declarado formalmente la caducidad para el caso de incumplimiento, y que la entonces titular de la concesión no dio cumplimiento a la exigencia de presentar un proyecto actualizado de la explotación y un plan de restauración de las zonas afectadas. Omisión que tampoco propició la declaración de caducidad de la concesión. A estas dos anomalías se añade que el funcionario autonómico del informe en cuestión señaló que la explotación minera llevaba paralizada desde, al menos, el año 2008, sin haberse expedido la previa autorización autonómica correspondiente. Pese a tales incumplimientos, dada la naturaleza revisora de la jurisdicción, no puede el Tribunal declarar la caducidad de la concesión, extremo que, por otra parte, la demanda tampoco solicita. No obstante, sí reprocha que, ni en su momento la Administración estatal ni, posteriormente, con ocasión del traspaso de funciones, la Administración autonómica, hubieran procedido a declarar la oportuna caducidad. Concretamente, apercibe:

«Esa anómala actuación autonómica no resulta en modo alguno compatible con el claro mandato que a las administraciones públicas les impone el artículo 103.1 de la CE, de sujetar sus actuaciones a la ley y al derecho, lo que en este caso vulneró de forma flagrante el departamento minero autonómico, al no haber incoado, al menos en dos momentos, los procedimientos de caducidad exigidos en los artículos 86 de la LM y 109 del RGRM, y tolerar el mantenimiento de una concesión a la que se vino a dar una vigencia que no sólo era improcedente, sino que tampoco tenía que ir acompañada del plus que finalmente se otorgó en la resolución de 19.12.22, tras examinar un proyecto que el propio perito de la actora ha calificado en su informe de 10.01.24 de anómalo, al admitir la «irregularidad en las labores realizadas en el grupo minero»» (FJ 3).

Por tanto, concluye el Tribunal estimando el recurso y, en consecuencia, anulando la aprobación del proyecto de explotación y del plan de restauración incluidos en la resolución impugnada, por los dos motivos planteados: la necesaria paralización del citado procedimiento y el subsiguiente deber de apertura de uno de caducidad de la explotación, a la luz de las anomalías ignoradas, y el incumplimiento de la obligación de someter el proyecto a la preceptiva evaluación ambiental estratégica ordinaria, al no poder incardinarse en la excepción prevista en el art. 9.1 de la Ley de Evaluación Ambiental.

7. RESIDUOS

7.1. Los términos «obligaciones» y «estipulaciones» en materia de residuos hacen referencia al núcleo principal y a los elementos accesorios de la actividad autorizada, respectivamente, siendo determinante la incardinación de cada supuesto en uno u otro sustantivo a los efectos de determinar la gravedad de una infracción cometida

La STS de 16 de octubre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:5165) resuelve una cuestión terminológica en materia de residuos con ocasión de un procedimiento administrativo sancionador. La Consejería competente *ratione materiae* del Gobierno de Aragón estimó que la mercantil recurrente había cometido una infracción en materia de residuos y esta persona jurídica sancionada vio desestimada su pretensión anulatoria de la sanción tanto en primera como en segunda instancia.

La mercantil desempeña su actividad como Centro Autorizado de Tratamiento de Vehículos (CAT) y los hechos constitutivos de infracción consistieron en, por un lado, no descontaminar los vehículos en el plazo máximo de 30 días, a partir de su recepción, plazo señalado en el condicionado de su autorización como CAT y, por otro, el almacenamiento de vehículos al final de su vida útil (considerados residuos peligrosos) en una

instalación distinta de la autorizada en el condicionado de su autorización como CAT.

La controversia se suscita en relación con los artículos 46.3.a) y 46.4.c) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados [vigentes en el momento de los hechos y con correspondencia directa en los actuales arts. 108.3.a) y 108.4.d) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular], a los que se adicionan el art. 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y el art. 24 de la Constitución.

Los dos preceptos referidos en materia de residuos se encuentran dentro del elenco de infracciones, constituyendo el primero una infracción grave (concretamente, «... *el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones...*», dado que el inciso recoge más conductas) y el segundo una infracción leve («*Cualquier infracción de ... las estipulaciones contenidas en las autorizaciones ..., cuando no esté tipificada como muy grave o grave*»). Ante la posible subsunción de la conducta en uno de estos dos preceptos, la resolución administrativa primero y las decisiones judiciales después consideraron que los hechos quedaban comprendidos en la infracción grave y no en la leve. La alegación sustantiva de la recurrente es la necesaria diferenciación entre los sustantivos «estipulaciones» y «obligaciones» de la autorización, considerando que había incumplido las primeras y no las segundas, lo que debería conducir a la comisión de una infracción, pero de carácter leve.

Planteados los extremos de la cuestión, el Tribunal Supremo debe interpretar y deslindar los términos obligación y estipulación para aclarar cuándo estamos ante el incumplimiento de una u otra y, en consecuencia, ante una sanción de mayor o menor gravedad. Para ello, realiza una interpretación en línea con la establecida en el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia y fija la doctrina en los siguientes términos:

«estaremos en presencia del incumplimiento de una obligación cuando aquél se refiera al núcleo principal de la actividad autorizada o a los elementos determinantes de dicha autorización; y estaremos ante el incumplimiento de una estipulación cuando aquél se refiera a cuestiones accesorias o complementarias o, en su caso, a especificaciones sobre el modo de cumplir las obligaciones principales» (FJ 6).

Esta doctrina, aplicada al caso de autos, lleva al Tribunal a desestimar el recurso, por considerar que los pronunciamientos jurisdiccionales previos habían motivado suficientemente tanto la subsunción de los hechos probados en el tipo infractor de carácter grave como la proporcionalidad de la sanción impuesta.

8. RUIDOS

8.1. La inactividad administrativa ante unas inmisiones acústicas cuya entidad vulnere los derechos fundamentales de los arts. 15 y 18 CE puede generar responsabilidad por daños morales, requiriéndose la acreditación del nexo entre aquellas y las patologías médicas producidas para que la responsabilidad alcance a los daños físicos

La STSJ de Cataluña de 22 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TSJCAT:2024:9192) dilucida una controversia entre dos particulares, vecinos del municipio de El Masnou, y el Ayuntamiento de esta localidad, por los ruidos producidos por un establecimiento (una frutería) en las proximidades del domicilio de aquellos. Los particulares presentaron una primera reclamación a la Corporación municipal en 2016, incluyendo sonometrías en las que se apreciaba la superación de los límites legales establecidos en materia de inmisiones acústicas por parte del citado establecimiento, ante lo que el Ayuntamiento no realizó actuación alguna para su disminución o cese. Por ello, los particulares recurrieron a la vía contencioso-administrativa, en la que, en primera instancia, un Juzgado de Barcelona declaró lesionados sus derechos fundamentales de

los arts. 15 y 18 CE, como consecuencia de la inactividad administrativa del Ayuntamiento citado, al que se condenó a indemnizar, a cada uno de ellos, en la cantidad de 3.000 euros por los daños morales sufridos.

Frente a esta resolución, los particulares recurrieron en apelación por discrepancia con la indemnización a percibir, que consideraron que debía ascender a 43.463,01 euros, y el Ayuntamiento se opuso, solicitando la desestimación, alegando que no existió la pretendida inactividad.

Sobre esta base, el Tribunal *ad quem* procede a recordar la doctrina del Tribunal Supremo en materia de apelación contencioso-administrativa, lo que, dice, le bastaría para desestimar el recurso interpuesto, dado que se reiteran las alegaciones efectuadas en la instancia y el Tribunal revisor no puede fiscalizar de oficio los razonamientos del pronunciamiento apelado al margen de los motivos esgrimidos por la parte apelante. No obstante, se remite a un pronunciamiento previo en el que se recogía la doctrina tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a la posibilidad de que el ruido pueda afectar a diversos derechos fundamentales. Doctrina que sintéticamente ilustra la importancia que revisten las inmisiones sonoras en la vida de las personas y de la que se hizo eco la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

Dicho esto, y volviendo al caso en cuestión, se aprecia por parte del Tribunal la existencia de inactividad. Ahora bien, frente a la disconformidad con el *quantum* indemnizatorio esgrimido por los recurrentes, se señala la falta de elementos de prueba que permitan alcanzar una conclusión distinta a la ofrecida en la sentencia recurrida. Ello se debe a que, a pesar de que uno de los recurrentes fue atendido por cefaleas en diversas ocasiones, no se ofrece prueba alguna que relacione las asistencias médicas con la existencia de los ruidos, de ahí que únicamente se pueda indemnizar el daño moral sufrido. Por lo tanto, se trata de un problema de acreditación del nexo causal entre la actividad generadora de un daño, en este caso un ruido, y el padecimiento de una lesión o patología por parte de los afectados, lo que lleva al Tribunal a desestimar el recurso y a confirmar la sentencia apelada.

9. FISCALIDAD AMBIENTAL

9.1 Tributos estatales en materia de aguas

9.1.1. *Canon de control de vertidos: cuantificación*

Se comenta la sentencia del TSJ de Andalucía, Sevilla, de 4 de noviembre de 2024 (JUR 2024, 492428), en la que se discute sobre el volumen del vertido, elemento esencial para la conformación de la base tributaria. Es cierto que la jurisprudencia tiene establecido que el canon de control de vertidos debe gravar el vertido realmente producido y no el autorizado, lo que se adecua a lo previsto en el artículo 294.3 del RDPh, en cuya virtud, cuando se acredite que el volumen autorizado de vertido no coincide con el real, el canon que nos ocupa deberá calcularse conforme al vertido efectivamente producido y no al autorizado. En el caso de autos no es posible determinar ese volumen real de vertido, pues nos encontramos ante vertidos no autorizados que, además, carecen de aparato medidor (caudalímetro) de dicho volumen.

Por ello, para su cálculo ha de acudirse a alguno de los métodos de estimación indirecta previstos en el RDPh. Y así lo ha hecho efectivamente la Administración, que, sobre la base de dicha disposición, ha tomado en consideración el número de habitantes del municipio que resultan del padrón municipal y el nivel —bajo— de actividad comercial, determinante para el cálculo de las dotaciones de vertido. De suerte que tras multiplicar la población por la dotación/litros por habitante y día (correspondiente a una población abastecida de esa envergadura y actividad comercial baja), resulta un volumen de vertido anual, que es el aplicado en la liquidación recurrida.

Esta conclusión no queda desvirtuada por el Informe evacuado por la empresa gestora, que viene a

especificar los metros cúbicos facturados en la población, habida cuenta que no se justifica que esa facturación corresponda a la totalidad de las fincas o inmuebles emisores de aguas residuales localizados en el medio urbano del municipio, además de que la misma obedece a consumos medidos a partir de contadores que existan en cada finca o inmueble. No constituye por ello, en este caso, ese informe de parte un medio indirecto idóneo y bastante para cuantificar el volumen de vertido a efectos de calcular el canon, y del propio modo no desvirtúa el informe del organismo de cuenca, basado en parámetros y criterios de valoración normativos objetivos, y que han sido debidamente contrastados y ponderados.

9.2. Tributos autonómicos en materia de aguas

9.2.1. Canon de depuración de Castilla-La Mancha

La sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha de 31 de julio de 2024 (JUR 2024, 405114) estima la pretensión del ayuntamiento de Bolaños, en relación con el canon autonómico de depuración. Se daba la circunstancia de que la gestora autonómica sustituye la determinación directa por una fórmula de estimación indirecta, alegando el incorrecto funcionamiento de los caudalímetros.

Dice la sala que ni el mal funcionamiento de los caudalímetros está acreditado, ni, aunque lo estuviera, el organismo gestor ha hecho lo suficiente para resolver el problema. Dice respecto del presunto mal funcionamiento de los caudalímetros que no basta con la alegación de parte; hubiera sido preciso un informe técnico independiente acreditativo de esta afirmación, sobre todo cuando la parte actora alude a numerosos indicios que apuntan en sentido contrario y que se exponen en la resolución. En resumen, la facturación/liquidación por estimación indirecta se ha convertido en criterio de actuación normal cuando debía ser excepcional; lo que no es aceptable. Por ello el tribunal estima el recurso, procediendo la devolución del exceso de facturación existente entre el importe girado y el que resultare de aplicar el mínimo o suelo de facturación a que se refiere la Ley manchega.

9.3. Tributos sobre residuos

9.3.1. Tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos

En la sentencia del TSJ de Cataluña, de 26 de junio de 2024 (JUR 2024 275311), se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo de aprobación de las modificaciones de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa de recogida, tratamiento y eliminación de basuras y otros residuos urbanos, del Ayuntamiento de Cadaqués para 2023, anulándose el art. 6 de la ordenanza, ya que a juicio de la Sala no se ha explicado ni el procedimiento ni la motivación en el cálculo de la tasa resultante, ni la procedencia o criterio utilizado para ello, ni siquiera el porcentaje incrementado respecto del ejercicio anterior.

Se estima el recurso interpuesto por la Federación Leonesa de Empresarios contra la Ordenanza reguladora de la tasa por recogida y tratamiento de basuras y otros residuos urbanos, del Ayuntamiento de Ponferrada, en la sentencia de 21 de noviembre de 2024 (JUR 2024, 486704) del TSJ de Castilla y León, Valladolid. El Tribunal entiende que es exigible el informe económico financiero que justifique las cuotas que han sido nuevamente asignadas a dicho servicio en la medida en que la modificación de la Ordenanza incorpora a su regulación un nuevo hecho imponible: «el tratamiento de» las basuras y residuos, no solo recogida. Concretamente, la tarifas «medias» que han sido calculadas carecen de toda justificación, por lo que no se puede asegurar que los ingresos por la tasa no superen el coste del servicio.

Se discute la interpretación que debe realizarse de la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos del Ayuntamiento de Calviá., en tanto si el gravamen diferenciado en actividades llevadas a cabo en los establecimientos hoteleros, distintas a los servicios de alojamiento y

comidas, deben incluir la actividad de suministrar bebidas y alimentos en restaurantes y bares enclavados en el hotel, sin exigir su tributación de modo independiente y separada; o por el contrario, según la interpretación que realiza el Ayuntamiento, si a las instalaciones puede acudir público externo, gravándose de modo independiente si no se destinan potencialmente a la clientela hospedada. La cuestión es resuelta en la sentencia de 22 de noviembre de 2024 (JUR 2024, 487037), TSJ de Baleares, Partiendo del sentido lógico de los preceptos reguladores de las tarifas de las tasas de recogida y eliminación de residuos, conectándose con la finalidad propia del tributo positivizado, esto es, la cobertura del coste del servicio público que se realiza, se desprende que, en el supuesto de establecimientos abiertos a todas las personas, estén o no alojadas en el hotel, existe una potencialidad de mayor generación de residuos. Los arts. 6 y 5 de las Ordenanzas fijan la tarifa por año y «plaza hotelera», sin estar incluidos en el sentido de esta expresión los clientes no alojados, sino que la magnitud tenida en cuenta es el número máximo de huéspedes posibles del establecimiento hotelero, quedando extramuros de las normas a los clientes ajenos al servicio de alojamiento.

Por ello, se concluye que la interpretación mantenida por el Ayuntamiento a la hora de liquidar las tasas a partir del año 2011, no solo aparece como adecuada al tenor de los preceptos reguladores de las tarifas (arts. 6 y 5 de las respectivas Ordenanzas), sino que, en especial, resultan conformes con los principios de equivalencia y proporcionalidad a los cuales deben responder las tasas, recogidos en el art. 24.2 TRLHL, siendo estos postulados característicos de la relación tributaria bilateral que se contempla en este tipo de tributo, donde confluye la recepción de un servicio administrativo o la utilización de bienes públicos por parte del sujeto pasivo.

Pero tenemos que advertir que la Sala entra a resolver cuestiones que no fueron analizadas por la sentencia de instancia, y que refieren la nulidad de la normativa aplicable en con efectos a partir de determinados ejercicios fiscales por motivos que se han contemplado en asuntos vistos en números anteriores con reiteración.

9.4 Impuestos estatales sobre la energía

9.4.1. *Impuesto sobre el valor de producción de la energía eléctrica*

Se pronuncia el TSJ de Madrid, sentencia de 14 de junio de 2024 (JUR 2024, 270795), desestimando el recurso interpuesto contra la denegación de devolución de ingresos indebidos, petición que se basó en la ilegalidad de la figura, argumentación que han sido rechazada por el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y comentada en números anteriores.

9.4.2. *Impuesto Especial sobre Hidrocarburos*

El TSJ de Madrid, sentencia de 20 de junio de 2024 (JUR 2024, 272754), al resolver el recurso interpuesto, en consonancia con la providencia del TS e 12 de julio de 2021 que inadmitió el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ de Valencia de 2020, lo desestima pues ha de considerarse al gas natural como combustible fósil, estando justificado su sometimiento a gravamen, remitiéndonos a lo comentado entre otras en REDA 229. Si bien, en su sentencia de 11 de septiembre de 2024 (JUR 2024, 396308), recoge la doctrina fijada en la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 2024, que modifica el criterio que se venía sosteniendo sobre la cuestión controvertida y entender que, tal como determina el Tribunal Supremo, la norma nacional resulta disconforme con el derecho europeo y la consecuencia debe ser la inaplicación de la norma nacional, en cuanto excluye la exención obligatoria, y, en definitiva, la aplicación de la exención obligatoria de la imposición al gas natural utilizado para producir electricidad o electricidad y calor determinada por el derecho europeo ya que constituye una norma con efecto directo, suficientemente precisa e incondicionada, tal como estableció la STJUE de 7 de marzo de 2018 (asunto C-31/17, apartado 26).

9.4.3. *Impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero*

El TSJ de Andalucía de Sevilla, en la sentencia de 21 de junio de 2024 (JUR 2024, 382473), desestima el recurso interpuesto contra la liquidación de la figura que nos ocupa este apartado, que pretendía fuera admitido por la no sujeción al impuesto alegada por la actora, puesto que no es consumidor final, ya que no ha adquirido el producto con el impuesto repercutido, y su actividad encada en la definición de revendedor, no realizando envío directo alguno a un destino fuera de España, y a mayor abundamiento no está legitimada para ello.

9.4.4. Impuesto sobre el carbón

En la sentencia de la Audiencia Nacional, 20 de junio de 2024 (JUR 2024 247078) se dilucidan dos cuestiones: la primera si resulta improcedente el cálculo de la cuota tributaria del impuesto sobre la base del poder calorífico superior del carbón; y subsidiariamente, si resulta improcedente la exigencia del impuesto, con base en la jurisprudencia del TJUE, observando la discutida justificación medioambiental y el trato concedido en los insumos para la producción de energía eléctrica.

Para resolver la primera de las cuestiones, la AN acude a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, criterio interpretativo fijado en la sentencia de 19 de enero, comentada en REDA 227, que vino a establecer que la determinación de la base imponible no tiene en consideración una determinada cantidad resultante del consumo o empleo para un determinado fin, sino la que se manifiesta en el momento de realización del hecho imponible: puesta al consumo del carbón con arreglo al art. 82.1 de la Ley 38/1992. Alcanzando el mismo resultado con una interpretación literal del art. 83.1 de la Ley 38/1992, solo se habla de poder energético, que se concluye que es todo el poder energético y no solo una parte de este, reforzado con la consideración del criterio finalista, pues la finalidad del impuesto es la protección medioambiental.

Para la Sala, y siguiendo lo dictado en sentencia del TJUE de 22 de junio de 2023 (REDA 229) en la medida en que lo recaudado mediante el gravamen cuestionado se destine a fines relacionados con la mejora del sistema eléctrico nacional para poder alcanzar los objetivos medioambientales que la Unión se ha marcado, reducción de emisiones de gases efecto invernadero y neutralidad climática, puede confirmarse que el gravamen persigue efectivamente un objetivo de protección medioambiental.

Motivos por los que desestima el recurso interpuesto por ENDESA GENERACIÓN, SAU.

9.5. Otros tributos autonómicos ambientales

9.5.1. Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial de la Generalidad de Cataluña

El Tribunal Supremo, autos de 16 de octubre (JUR 2024, 412800) y 13 de noviembre (JUR 2024, 434173) de 2024, admite los recursos de casación planteados por la Generalidad de Cataluña contra sentencias emitidas por el TSJ de Cataluña al concurrir interés casacional objetivo, respecto de la siguiente cuestión:

«Determinar si la nulidad de los preceptos de una norma que regulan el objeto y el hecho imponible, la base imponible y la determinación de los tipos imponibles de un tributo, en cuanto configura una ayuda de Estado contraria al ordenamiento comunitario, alcanza al tributo en su conjunto, debiéndose confirmar o no las liquidaciones tributarias por cumplir el resto de los presupuestos recogidos en dicha norma».

En los autos de admisión se hace referencia a dos sentencias del TS de 30 de abril de 2024 que han fijado una doctrina favorable a la tesis esgrimida por la administración pues

«(...) de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la ilegalidad, a la luz del Derecho en materia de ayudas de Estado, de determinados supuestos de no sujeción o exención del Impuesto sobre la Emisión de Óxidos de Nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial

no afecta a la legalidad del tributo en sí mismo, de suerte que quienes están sujetos a dicho impuesto no pueden alegar tal ilegalidad para eludir el pago ni constituir fundamento para la rectificación de la autoliquidación y devolución del ingreso efectuado».

9.5.2. Impuesto sobre la emisión de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica de la Generalidad de Cataluña

La sentencia del TSJ de Cataluña, de 16 de julio de 2024 (JUR 2024, 311153) desestima el recurso interpuesto que pretendía se tuviera como catalogado un volumen menor de emisiones de un vehículo que el que consta en el padrón provincial de los vehículos sujetos al impuesto, y ante el que la parte actora no presentó alegaciones. La actora tampoco ha aportado certificado expedido por el fabricante en el que consten que las emisiones del vehículo son menores que con las que ha sido catalogado el vehículo, no admitiéndose como prueba en contrario los datos técnicos obtenidos en una página web de una empresa, sin que conste que sean datos oficiales.