

# Crónica XIII Medio ambiente

**ANTONIO EMBID IRUJO (COORDINADOR)**

**ISMAEL JIMÉNEZ COMPAIRED**

**JAIME MAGALLÓN SALEGUI**

**LUCÍA MOLINOS RUBIO**

**SERGIO SALINAS ALCEGA**

**BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA**

**PATRICIA VALCÁRCEL FERNÁNDEZ**

**Resumen:** Destacamos de entre toda la variedad de sentencias analizadas, destacamos una del STJUE en la que se somete a debate que, según la Orden recurrida, el **lobo es especie cazable** y eso es lo que la Asociación recurrente considera incompatible con diversos preceptos de la Directiva 92/43/CEE. Sobre la **interrupción de protesta ambiental** por las autoridades, la sentencia TEDH resuelve las demandas de activistas de Greenpeace y periodistas que consideran violados sus derechos a la libertad y la seguridad y a la libertad de expresión.

## 1. JURISPRUDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1.1. Protección rigurosa de las especies animales. Canis Lupus (lobo). Igualdad de trato entre Estados miembros

Protección rigurosa de las especies animales. Canis Lupus (lobo). Igualdad de trato entre Estados miembros. Ámbito geográfico de la evaluación del estado de conservación de las poblaciones de especies. Determinación del daño grave. Condiciones de aplicación de la solución satisfactoria alternativa. (Directiva 92/43/CEE).

La **Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera), de 11 de julio de 2024**, asunto C-601/22 (Umweltverband WWF Österreich y otros y Tiroler Landesregierung) resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Tirol (Austria) con arreglo al art. 267 TFUE, mediante resolución de 19 de septiembre de 2022 recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de septiembre de 2022.

La cuestión planteada tiene interés no solo para los protagonistas de la sentencia sino para otros países, como España, en los que la protección del lobo (o la petición de su desprotección en determinados lugares, y *vid.* sobre la cuestión la Sentencia también del TJUE que se recoge en el punto B) ha sido motivo de pugna en los últimos tiempos. La solución dada por la Sentencia parece razonable en cuanto de la misma se desprende la necesidad de seguir con un alto nivel de protección mientras no se haya producido una recuperación apreciable del estado de la especie alcanzándose el estado de conservación favorable.

El origen del problema que desemboca en la Sentencia del TJUE estriba en unos daños causados por un lobo que había matado aproximadamente 20 corderos en un lugar situado en pastos no protegidos en el estado federado de Tirol, en Austria. La consecuencia fue la declaración por el Gobierno del Estado de que el citado lobo constituía un grave peligro inmediato para los animales en los pastos, los cultivos y las instalaciones agrícolas, autorizándose la recogida del lobo y excluyéndolo de la protección permanente prevista por una norma.

La justificación de esa decisión se hizo por los daños que se produjeron o que pudieran producirse ligados a los animales muertos, al coste adicional que conlleva el descenso prematuro del prado alpino, la pérdida de valor de la cría de ganado, incremento de los gastos de mantenimiento y de alimentación de los animales. También se tuvieron en cuenta daños inmateriales producidos por la pérdida de satisfacción obtenida de la cría de ganado y por el estrés psicológico sufrido por quienes explotan los pastos alpinos. Y gastos indirectos no imputables al lobo que resultan de los abandonos de explotación, que lleva consigo la no utilización de forraje, avance de los bosques, proliferación de la maleza, erosión de los suelos, pérdida de biodiversidad y de los paisajes atractivos de gran relevancia para el ocio y el turismo. También se hizo constar que no existía alternativa satisfactoria, pues la retirada de un lobo adulto de la naturaleza para mantenerlo en cautividad de forma duradera no constituye una media menos radical adecuada, habida cuenta del gran sufrimiento que

causaría al lobo acostumbrado a vivir en libertad.

Algunas organizaciones ecologistas recurrieron esas medidas y, tras los correspondientes procedimientos, la cuestión llegó al Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Tirol que planteó ante el TJUE una serie de cuestiones prejudiciales precedidas por un razonamiento interesante.

A continuación, se resume la respuesta del Tribunal europeo a las cuestiones prejudiciales planteadas.

En primer lugar, se ha planteado por el Tribunal tirolés que la situación existente podría afectar al principio de igualdad entre los Estados miembros, ya que el anexo IV de la Directiva 92/43/CEE excluyó a algunos Estados (o partes de Estados) de las medidas de protección del lobo. (Así sucedió, por cierto, con la población de lobos en España al norte del río Duero) y que ello debería llevar a modificar el Anexo IV para incluir también al Tirol entre las excepciones de protección. El TJUE no observará ninguna violación del principio de igualdad entre los Estados miembros de la UE. A esos efectos recuerda que el Gobierno de Austria no formuló ninguna reserva en cuanto a la inclusión en el anexo IV de la Directiva de otras excepciones distintas a la suya ni ha aportado prueba alguna que demuestre que se encontraba en una situación comparable a la de los Estados que tuvieron excepciones del sistema de protección rigurosa.

Tampoco debe tenerse en cuenta una presunta inacción del legislador comunitario. Lo esencial es proteger a las especies que figuran en el Anexo IV y no puede deducirse del art. 12 de la Directiva 92/43/CEE que deba relajarse la protección de las especies que hayan alcanzado un estadio de conservación favorable. Y el Gobierno austríaco ha manifestado que, aunque el lobo ha regresado al territorio austríaco, no por eso se encuentra en un estado de conservación favorable. Por lo tanto, no hay ningún elemento que pueda afectar a la validez actual del art. 12 de la Directiva.

Otra cuestión es la del ámbito territorial que debe tenerse en cuenta para la valoración de la especie, si es únicamente el territorio local o nacional o puede tratarse del conjunto de la región biogeográfica que supera las fronteras nacionales, todo ello a efectos de lo que indica el art. 16 de la Directiva. Tras un largo proceso de razonamiento el TJUE concluirá que primero hay que tener en cuenta el territorio local a efectos de ver si hay un estado favorable de conservación de la especie y solo si es así, se puede pasar a considerar el ámbito de la región biogeográfica y siempre que esa consideración no pueda afectar al estado de conservación de la especie en el territorio local y nacional.

El concepto de daños graves no puede incluir los daños indirectos futuros que no son imputables al espécimen que forma parte de la especie animal objeto de protección rigurosa

Tras ello se pasa a examinar el concepto de «daños graves» que aparece en el art. 16 de la Directiva 92/43/CEE y que puede justificar una excepción en el sistema de protección rigurosa que marcan los artículos anteriores. Tras el correspondiente examen y contraviniendo lo indicado anteriormente por el Gobierno del Tirol, se concluye en que ese concepto de daños graves no puede incluir los daños indirectos futuros que no son imputables al espécimen que forma parte de la especie animal objeto del sistema de protección rigurosa.

Finalmente, y también en relación al art. 16 de la Directiva 92/43/CEE, se examina el concepto de «otra solución satisfactoria» desde la perspectiva de si esa otra solución debe incluir valoraciones económicas. La respuesta del TJUE será que las autoridades nacionales competentes están obligadas a apreciar, sobre la base de los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, las demás soluciones posibles teniendo en

cuenta, en particular, sus implicaciones económicas sin que estas últimas tengan carácter determinante y ponderándolas con el objetivo general de mantenimiento o restablecimiento en estado de conservación favorable de la especie animal de que se trata.

Resumiendo, por tanto, el sistema de protección rigurosa solo puede tener excepciones cuando se haya alcanzado una situación de conservación favorable de la especie, y eso no ha sucedido todavía en el supuesto tirolés examinado por la Sentencia.

## 1.2. Sistema de protección rigurosa de las especies animales. *Canis lupus* (lobo). Explotación cinegética

Sistema de protección rigurosa de las especies animales. *Canis lupus* (lobo). Explotación cinegética. Evaluación del estado de conservación de las poblaciones de la especie que se trata. Castilla-León. Explotación incompatible con el mantenimiento o el restablecimiento de la especie en un estado de conservación favorable. Directiva 92/43/CEE.

La **Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera), de 29 de julio de 2024**, asunto C-436/22 [Asociación para la Conservación y Estudio del lobo Ibérico (ASCEL)/Administración de la Comunidad de Castilla-León] resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con arreglo al art. 267 TFUE, mediante auto de 30 de junio de 2022 recibido en el Tribunal de Justicia el 1 de julio de 2022.

El litigio se origina con el recurso de alzada interpuesto por ASCEL contra una resolución de 9 de octubre de 2019 de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal de la Junta de Castilla y León por la que se aprobó el Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022. Ese recurso se desestimaré por una Orden de 9 de marzo de 2020 y contra la misma se interpondrá recurso contencioso-administrativo por la misma organización ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que es quien planteará las cuestiones prejudiciales ante el TSJUE que se responden en esta sentencia.

Lo debatido es que según la Orden recurrida (y la normativa a nivel de ley existente en Castilla y León) el lobo es especie cazable al norte del río Duero y eso es lo que la Asociación recurrente considera incompatible con diversos preceptos de la Directiva 92/43/CEE.

El resultado final del examen de la situación por parte del TJUE va a ser favorable al recurso planteado por ASCEL declarando la incompatibilidad con el derecho europeo (Directiva 92/43/CEE) de la normativa castellano-leonesa que permite cazar lobos al norte del Duero. A esos efectos y frente a la postura del Gobierno autonómico de que el lobo al norte del Duero está incluido en el Anexo V de la Directiva que permite, a esos efectos, medidas de «gestión» se va a indicar que lo que en realidad permite ese Anexo es que los Estados miembros puedan, incluso, restringir todavía más las medidas que si las poblaciones estuvieran incluidas en el Anexo IV que es el que se refiere a las medidas de «protección rigurosa». Y ello puede tener lugar cuando eso sea necesario para mantener la especie de que se trate en un estado de conservación favorable.

A esos efectos se recuerda que el art. 17 de la Directiva 92/43/CEE obliga a los Estados miembro, a elaborar y remitir a la Comisión cada seis años un informe sobre la aplicación de esa Directiva con vistas a la consecución de un objetivo de mantenimiento del «estado de conservación favorable» tal y como se define en el art. 1 de la Directiva. De ello se deriva que la evaluación del estado de conservación de una especie y de la oportunidad de adoptar medidas basadas en el art. 14 de la Directiva debe realizarse teniendo en cuenta el informe indicado y también los datos científicos más recientes obtenidos gracias a la vigilancia prevista en el art. 11 de la Directiva; esas evaluaciones, además, deben efectuarse no solo a nivel local, sino también en el ámbito de la región biogeográfica o incluso en el plano transfronterizo (puntos 64-66 de la Sentencia).

Deduce el TJUE que el estado de conservación del lobo en España es «desfavorable-inadecuado» en las tres regiones biogeográficas ocupadas por él

Y de ese informe —que ha sido transmitido por el Tribunal solicitante de las preguntas prejudiciales— deduce el TJUE que el estado de conservación del lobo en España es «desfavorable-inadecuado» en las tres regiones biogeográficas ocupadas por el lobo en España. Y, además, Castilla y León no tuvo en cuenta ese informe para elaborar su plan de aprovechamiento para las temporadas supra indicadas.

Llegado este punto el TJUE hace uso, además, del principio de cautela que implica que mientras subsista incertidumbre sobre la existencia de riesgos o sobre el alcance de éstos, podrán adoptarse medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos (punto 73). El TJUE añade que, además, se produjo la Orden Ministerial TED/980/2021, que incluyó toda la población española de lobos, también la de Castilla y León al norte del río Duero, en el listado nacional de especies silvestres que deben ser objeto de un régimen de protección rigurosa (punto 75).

Se declara la imposibilidad de rebajar el estado de protección del lobo tal y como hacía la normativa de Castilla y León

Todo ello significa que en el marco de la protección rigurosa concedida en virtud del art. 12 de la Directiva 92/43/CEE, la captura y el sacrificio solo pueden admitirse con carácter excepcional, si no hay otra solución satisfactoria y la excepción no perjudica al mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, y conforme a las exigencias del art. 16 de la Directiva (punto 77). Por todo ello se declara la imposibilidad de rebajar el estado de protección del lobo en una parte concreta del Estado miembro referido tal y como hacía la normativa de Castilla y León.

### 1.3. Incumplimiento de Estado, Bulgaria. Falta de designación de zonas especiales de conservación

Incumplimiento de Estado, Bulgaria. Falta de designación de zonas especiales de conservación. No prueba por la Comisión de la inexistencia de objetivos y de medidas de conservación. (Directiva 92/43/CEE).

La **Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Séptima), de 20 de junio de 2024, asunto C-85/22 (Comisión Europea/República de Bulgaria)** resuelve el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra Bulgaria con arreglo al art. 258 TFUE, el 8 de febrero de 2022.

Los incumplimientos que la Comisión reprocha a la República de Bulgaria son amplios y de amplio significado también. Sin embargo, muchos de ellos quedarán difuminados tras una Sentencia en la que el TJUE aprecia algún incumplimiento, sí, pero considera que la Comisión no ha probado suficientemente otros de los reproches que se formulaban al país.

Se va a apreciar, así, el incumplimiento de la obligación de Bulgaria conforme al art. 4 de la Directiva 92/43/CEE de designar nada menos que a 229 lugares de importancia comunitaria como Zonas de Especial Conservación (ZEC). Estos aparecían en una serie de Decisiones de la Comisión de prescindible cita aquí y cuando ha transcurrido el plazo fijado por la Comisión no ha tenido lugar tal designación. La justificación aducida por la República de Bulgaria —que acepta que no ha procedido a designar dichas zonas— de que su

derecho interno concede una protección de similar rango a la que tendrían las ZEC designadas, no merece apreciación positiva por parte del TJUE.

Sin embargo, se considerará que la Comisión no ha probado suficientemente que para todas estas Zonas no se hayan fijado objetivos de conservación y medidas específicas también para la conservación. La Comisión se había limitado a proporcionar una serie de ejemplos válidos para determinadas ZEC de que no se habían adoptado disposiciones para fijar los objetivos y adoptar medidas de conservación. Pero el Tribunal responderá que no basta con unos ejemplos, sino que la Comisión debía haber probado de una manera «suficientemente detallada y específica» y para cada una de las ZEC esa inexistencia.

Y también se rechazará otra imputación de la Comisión de que el derecho búlgaro no había traspuesto de una manera suficientemente clara la Directiva comunitaria. El TJUE reprocha a la Comisión que ha confundido la inexistencia de medidas de conservación con la falta de un ordenamiento que obligue a adoptar tales medidas.

#### 1.4. Derecho a la salud y medio ambiente. Emisiones industriales

Derecho a la salud y medio ambiente. Emisiones industriales. Procedimientos de expedición y revisión de un permiso de explotación de una instalación. Derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Inadecuación de la normativa italiana. Suspensión del funcionamiento de una instalación que afecta a la salud de las personas. (Directiva 2010/75/UE).

La **Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 25 de junio de 2024**, asunto C-626/22 (CZ y otros y Regione Puglia) resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Milán, Italia, con arreglo al art. 267 TFUE, mediante resolución de 16 de septiembre de 2022 recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de octubre de 2022.

El asunto que sirve de base a esta, creemos, importante sentencia es la existencia de una instalación industrial (Ilva) que desde hace muchos años y con base en informes cuya apreciación de la realidad está fuera de toda duda (entre los que se cuenta un Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 12 de enero de 2022), realiza emisiones de gases que afectan gravemente a la salud de las personas de una amplia área en Italia. Ha habido prórrogas sucesivas de los plazos establecidos para revisar las condiciones de trabajo de esa instalación y en función de todo ello, el asunto ha llegado al Tribunal de Milán que plantea una serie de preguntas prejudiciales al TJUE. La cuestión fundamental que subyace a estas preguntas es si la normativa aplicable acepta que las afecciones a la salud humana puedan tenerse en cuenta —como se tienen en cuenta las afecciones al medio ambiente— para la expedición y revisión de la expedición de la autorización inicial, del funcionamiento de una instalación industrial. El Estado italiano, por su parte y en su intervención, pone en duda ese papel de la salud humana y menciona que las prórrogas y otras actuaciones dilatorias se han debido a la defensa de los puestos de trabajo que dicha actividad industrial proporciona.

El examen de la normativa aplicable [arts. 191 y 192 TFUE, 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), así como la aplicación interpretativa de los arts. 35 y 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea], van a dar lugar a las respuestas a dichas preguntas del TJUE, que se consignan a continuación.

La evaluación previa de las repercusiones de cualquier instalación, debe formar

El TJUE establecerá así, con claridad, que de la Directiva y de los arts. de la Carta citados, se desprende con claridad que los Estados miembros están obligados a establecer que la evaluación previa de las repercusiones de la actividad de la instalación de que se trate, tanto sobre el medio ambiente como sobre la salud de las personas, debe formar parte integrante de los procedimientos de expedición y revisión de un permiso de explotación de la instalación con arreglo a dicha Directiva (respuesta a la primera cuestión prejudicial).

Pero, además, se dirá que en esa evaluación la autoridad competente deberá tener en cuenta, además de las sustancias contaminantes previsibles a la luz de la naturaleza y del tipo de actividad industrial de que se trate, todas aquellas que sean objeto de emisiones científicamente reconocidas como nocivas que puedan ser emitidas por la instalación, incluidas las generadas por esa actividad que no hayan sido evaluadas en el procedimiento de autorización inicial de esa instalación (respuesta a la segunda cuestión prejudicial).

Y, finalmente, la Sentencia del TJUE pone en cuestión el ordenamiento italiano en relación a esa evaluación, al indicar que la Directiva 2010/75 se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el plazo concedido al operador de una instalación para cumplir las medidas de protección del medio ambiente y de la salud humana establecidas en el permiso de explotación de dicha instalación ha sido objeto de prórrogas reiteradas, pese a que se han puesto de manifiesto riesgos graves e importantes para la integridad del medio ambiente y de la salud de las personas. En todo caso, debería haberse suspendido el funcionamiento de la instalación en función de lo indicado en el art. 8.2. párrafo segundo, de la Directiva citada.

## 2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

### 2.1. Derechos a la libertad de expresión y asociación. Ley nacional que califica a organizaciones como indeseables

Derechos a la libertad de expresión y asociación. Ley nacional que califica a organizaciones como indeseables y establece responsabilidad administrativa y penal de los colaboradores. Carácter imprevisible e impreciso de la Ley. Conducta de los demandantes no contraria a Derecho de no relacionarse con organización indeseable.

Mediante sentencia de **18 de junio de 2024**, en el asunto **Fundación Andrey Rylkov y otros contra Rusia**, el Tribunal resuelve 85 demandas relacionadas con la Ley rusa de 2015 que permite considerar como *indeseables* a ciertas organizaciones, incluidas algunas de protección ambiental (*WWF*, *Greenpeace*), y procesar a quienes colaboren en sus actividades. Dicha Ley prohíbe a esas organizaciones tener oficinas, usar cuentas bancarias o difundir contenidos en Rusia, previendo responsabilidades administrativas y penales en caso de incumplimiento. Los demandantes, relacionados con cuatro de esas organizaciones, ninguna dedicada a la protección ambiental, estiman que esa Ley viola sus derechos a la libertad de expresión y asociación, consagrados en los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El Tribunal afirma su jurisdicción, ya que la interferencia en los derechos de los demandantes es anterior al 16 de septiembre de 2022, cuando Rusia dejó de ser Parte del Convenio. Y tras declarar inadmisibles algunas demandas, por haber sido presentadas fuera del plazo de seis meses establecido en el artículo 35.1 del Convenio, entra en el fondo afirmando que el carácter imprevisible e impreciso de la citada Ley proporciona a las autoridades poderes sin restricción que pueden dar lugar a una aplicación arbitraria, y por tanto a la violación de derechos. El Juez europeo afirma que dicha Ley no define qué actividades específicas pueden llevar a calificar a una organización como indeseable, ni en qué consiste la participación en esas actividades que puede conducir a una declaración de culpabilidad. A ese respecto se apunta la preocupación de la Comisión de Venecia porque esa indefinición permite que cualquier acción entre en el ámbito de aplicación



de esa Ley. A eso se añade que la conducta de los demandantes no estaría prohibida por el Derecho interno de no ser por su relación con una organización *indeseable*, habiendo ejercido sus legítimos derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación. Por ello concluye el Tribunal que existe violación de los artículos 10 y 11 del Convenio.

## 2.2. Derechos a la libertad y la seguridad y a la libertad de expresión. Interrupción de protesta ambiental por las autoridades

Derechos a la libertad y la seguridad y a la libertad de expresión. Interrupción de protesta ambiental por las autoridades. Alcance de la privación de libertad contraria al Convenio. Exigencia de privación de libertad prevista por la ley. Libertad de expresión incluye opiniones que ofenden, escandalizan o molestan. Libertad de expresión protege la sustancia de ideas e información y la forma en que se expresan.

La sentencia del Tribunal Europeo de **27 de junio de 2024**, en el asunto ***Friedrich y otros contra Polonia***, resuelve las demandas de 16 activistas de *Greenpeace* y dos periodistas de diversas nacionalidades, que consideran violados sus derechos a la libertad y la seguridad y a la libertad de expresión, consagrados en los artículos 5 y 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Dicha violación es consecuencia de la interrupción llevada a cabo por los Servicios fronterizos polacos de una protesta en aguas territoriales de ese Estado, dirigida a animar a una rápida transición desde los combustibles fósiles a las energías renovables.

El Tribunal desestima las objeciones presentadas por el Gobierno, afirmando que la búsqueda de publicidad a través las demandas no implica por sí sola que se incurra en abuso de Derecho, y nada indica una actitud frívola o irresponsable de los demandantes durante el procedimiento ante el Tribunal o que deliberadamente hayan socavado su funcionamiento. Tampoco puede considerarse que el daño sufrido por los demandantes sea insignificante en el sentido del artículo 35.3.b) del Convenio. El Tribunal no entra en la objeción relativa a la naturaleza prematura de la demanda por presentarse fuera del plazo que marca la Regla 55 de las Reglas del Tribunal.

La sentencia distingue entre privación y restricción de libertad, en función del grado e intensidad, así como de la naturaleza del comportamiento del Estado

A continuación, la sentencia distingue entre privación (artículo 5.1 del Convenio) y restricción de libertad (artículo 2 del Protocolo 4) en función del grado e intensidad, así como de la naturaleza del comportamiento del Estado. También se recuerda que la privación de libertad, que puede tener formas diversas, es evaluada por el Juez europeo de manera autónoma, teniendo en cuenta factores como la posibilidad de abandonar el área restringida, el grado de control de los movimientos de una persona o su posible aislamiento. A estos efectos se estiman irrelevantes tanto la corta duración de la situación como la adopción de la medida en interés de la persona concernida. Asimismo, la existencia de un elemento de coerción en el ejercicio de los poderes de policía es un factor indicativo de la existencia de privación de libertad, aunque la persona concernida no haya sufrido medidas de restricción física.

En este asunto se advierte que los demandantes estuvieron bajo el control de los agentes durante varias horas, existiendo un elemento de coerción por parte de dichos agentes que amenazaron con esposar a los demandantes y en algunos casos los apuntaron con sus armas. También se les impidió abandonar las embarcaciones con las que participaban en la protesta mientras se procedía al registro de estas y la identificación de los tripulantes, así como contactar con sus abogados y, a los periodistas, el ejercicio de sus funciones de información. Todo ello sin que el Gobierno haya demostrado la justificación del período en que



los tripulantes estuvieron bajo control de los agentes a los efectos del citado registro e identificación. Por tanto, existió privación de libertad en los términos del artículo 5.1, sin que eso resulte afectado por el hecho de que la puesta de los tripulantes bajo control de los agentes fuera para protegerlos de las maniobras peligrosas llevadas a cabo por las embarcaciones.

El Tribunal desestima la objeción de que los demandantes, una vez puestos en libertad, no agotaron los recursos internos. La mayoría de ellos hicieron uso de un recurso, aparentemente eficaz y suficiente, para que un tribunal examine la legalidad y razonabilidad de su detención, no pudiendo exigírseles que hubiesen hecho uso de otros recursos disponibles pero que probablemente no tenían más probabilidades de éxito. A ello se añade que en su demanda ante los tribunales internos los demandantes describieron suficientemente los elementos fácticos relevantes, por lo que han agotado los recursos internos, siendo admisibles las demandas conforme al artículo 5.1 del Convenio.

Se advierte que toda privación de libertad, conforme al Derecho nacional y estándares internacionales

A continuación, se advierte que toda privación de libertad debe producirse conforme a un procedimiento prescrito por la ley, teniendo en cuenta tanto el Derecho nacional como los estándares internacionales. En este asunto, incluso aceptando que los demandantes no cumplieron las órdenes de las autoridades, el Juez europeo señala que el Gobierno no ha demostrado que las medidas coercitivas adoptadas por el Gobierno tengan base legal suficiente. Los hechos en que se basaron las autoridades para detener a los demandantes no pueden ser calificados como comportamientos criminales a los efectos del Derecho interno, ya que el delito por el que fueron detenidos —no obedecer órdenes de personas autorizadas para el control del tráfico— no es aplicable al tráfico marítimo. Por tanto, ha existido violación del artículo 5.1 del Convenio, a lo que se suma la violación del artículo 5.2 ya que las autoridades no informaron a los demandantes, o lo hicieron con retraso, de la base legal de las medidas que se adoptaron contra ellos.

El Juez europeo desestima la aplicación del artículo 5.4 del Convenio, dado que se refiere a los recursos disponibles para que una persona pueda, durante su detención, obtener una revisión judicial rápida de la legalidad de la misma, mientras que en este caso la corta duración de la detención hizo que los demandantes no tuvieron tiempo de iniciar el procedimiento para su liberación.

En cuanto al carácter desproporcionado de la intervención de los agentes desde la perspectiva de los artículos 10 y 11 del Convenio, el Tribunal no considera necesario centrar su examen en el segundo artículo ya que ambos tienen como objetivo común la protección de las opiniones personales. Respecto del artículo 10 advierte que la libertad de expresión ampara informaciones o ideas que ofenden, escandalizan o molestan y protege tanto la sustancia de las ideas y la información como la forma en que se expresan, incluyendo los comportamientos de esas personas. En ese sentido el Tribunal recuerda su jurisprudencia estimando que las protestas ambientales constituyen expresiones de opinión en el sentido del artículo 10.

En este asunto se afirma que, pese a su carácter disruptivo, su no autorización y que pudiera suponer una amenaza real para el tráfico marítimo, la protesta de los demandantes puede considerarse como expresión de una opinión en cuestiones de interés social. Por otra parte, se advierte que la existencia de interferencia no exige prohibición total de la acción, siendo irrelevante que la misma fuera parte del plan de los activistas. En este caso existe esa interferencia ya que se interrumpió la protesta de manera efectiva, inmovilizando a los demandantes en las embarcaciones y deteniendo y procesando penalmente a algunos de ellos. El Tribunal

pasa a continuación a analizar si la interferencia ha sido prescrita por la ley, si persigue un fin legítimo y si es necesaria en una sociedad democrática; en ese sentido se recuerda que la ilegalidad de la privación de libertad de los demandantes ya se concluyó en el marco del análisis del artículo 5.1, por lo que no puede cumplirse el primer requisito de prescripción de la privación de libertad por el Derecho nacional. Por último, el Juez europeo estima innecesario el examen de las quejas de los demandantes respecto de las posibles violaciones de los artículos 2 y 3 del Protocolo n.º 4 y del artículo 13 en conjunción con el 5 del Convenio, dado que ya se han analizado las principales cuestiones planteadas en la demanda.

### 3. AGUAS CONTINENTALES

#### 3.1. Caudales ecológicos establecidos en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo

Caudales ecológicos establecidos en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo. Gradación temporal y pase automático de una situación a otra. Legitimidad de ello. Los verdaderos caudales ecológicos son los de la última fase. Corrección del informe del Consejo Nacional del Agua. No arbitrariedad del establecimiento. No violación del principio de concertación en el establecimiento de caudales ecológicos. Limitación de las posibilidades del Tribunal Supremo en el control de las disposiciones reglamentarias.

La **Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2024, rec. 338/2023**, desestima 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 cuestionada en el recurso. Igualmente se impugna la disposición adicional novena del citado RD.

Se trata de una sentencia de contenido complejo en función de las múltiples argumentaciones contrarias de la recurrente. Sentencia y contenido del Plan Hidrológico del Tajo que debe entenderse en función de las diversas SSTS del año 2019 que constataron la falta de determinación de caudales ecológicos para diversas masas de agua en el Plan de esa cuenca aprobado en el año 2016 y anularon, consiguientemente, diversos preceptos. De alguna forma la «ejecución» de aquellas SSTS se hace realidad con el contenido del Plan aprobado por el RD 35/2023. Es claro también que el recurso de la Generalitat valenciana está relacionado con el impacto que estos caudales puedan causar sobre el volumen de recurso transferible a través del Acueducto del Trasvase Tajo-Segura.

Estamos, por tanto, ante cuestiones muy importantes que han llevado a que el RD 35/2023 contenga una disposición adicional novena que entra en el campo de impugnación de la Generalitat valenciana. Esta disposición adicional novena contiene diversas prescripciones en relación con un llamado «Programa especial de seguimiento del estado de las masas de agua y de la sostenibilidad de los aprovechamientos en el ámbito del Acueducto Tajo-Segura». Este programa está relacionado con la configuración en tres fases, progresivamente crecientes, de los caudales ecológicos establecidos en el Plan, pero aunque se dispone que se lleven a cabo evaluaciones anuales del Programa, el pase de una a otra fase es automático y no es dependiente de los resultados de las evaluaciones anuales.

En función de todo ello se formulan diversos reproches jurídicos por la Generalitat valenciana. Dadas las lógicas limitaciones que puede tener el comentario de una sentencia en esta Revista, no se van a transcribir aquí todos los reproches sino los más importantes y de forma sintética, y de la misma forma sintética se relacionará la respuesta del TS a los mismos.

Se reprocha el incumplimiento del régimen de los informes del Consejo Nacional del Agua dado que a su reunión se acudió con un texto que hacía dependientes de la evaluación de los resultados del Programa el pase de una a otra fase y, sin embargo, lo que aparece en el RD 35/2023 es un pase automático de una a otra fase. La respuesta del TS es terminante: durante la discusión el MITECO presentó la alternativa que,

finalmente, pasó al RD 35/2023, se discutió sobre ella y todos fueron conscientes, a la hora de votar, del contenido de lo que se estaba aprobando. No hay, por tanto, irregularidad alguna que constatar.

En relación con los caudales ecológicos y sus fases (o escalones, la primera desde la entrada en vigor hasta el 31-12-2025, el segundo escalón entre el 1-1-2026 y el 31-12-2026, y el tercero desde el 1-1-2027) se indica que los reales caudales ecológicos establecidos son los de la última fase, pues son los que responden al contenido de la Instrucción de Planificación Hidrológica de 2008. Y que, en puridad, solo hay unos caudales ecológicos establecidos por el Plan, los de la última fase. Lo que ha sucedido, tal y como ha quedado establecido en la Memoria del RD, es que se ha dilatado temporalmente la llegada a los caudales ecológicos reales para que las dos cuencas afectadas tengan capacidad de ir adecuándose a las restricciones en los aportes a través del ATS, y prepararse para una situación en la que deberán complementarlos con otros caudales, como los procedentes de la desalación.

El Supremo niega que no haya existido un proceso de concertación para el establecimiento de los caudales apuntando que concertación no significa acuerdo

También se reprocha por la recurrente que no ha existido un proceso de concertación para el establecimiento de los caudales. El TS lo niega indicando que sí ha existido, pero, recordando su ya tradicional jurisprudencia sobre la materia, que concertación no significa acuerdo (STS 21-7-2022, rec. 2611/2022).

También se niega la arbitrariedad en la determinación de los caudales ecológicos o que no respondan al principio de proporcionalidad. El TS recuerda los límites que tiene el control de la potestad reglamentaria pero también que no se ha aportado por la Comunidad Autónoma recurrente prueba técnica alguna que soporte esas apreciaciones que califica como puramente subjetivas.

Consiguientemente se desestima la demanda y se imponen las costas a la recurrente.

## 4. RUIDO

### 4.1. Inactividad municipal tendente a la comprobación y corrección de inmisiones acústicas superiores a las previstas normativamente

Toda inactividad municipal tendente a la comprobación y corrección de inmisiones acústicas superiores a las previstas normativamente no constituye, por sí sola, vulneración de los derechos fundamentales de los interesados a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio. Imposibilidad de extender la vulneración de tales derechos por inmisiones acústicas superiores a las permitidas a un momento previo al que fue constatada y probada la citada conculcación.

En el número 234 de la REDA se consignó una STSJ de la Comunidad Valenciana de 4 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TSJCV:2024:625) en la que se resolvía un recurso de apelación frente a una sentencia desestimatoria de un juzgado de lo contencioso-administrativo de Valencia, por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, frente a la previa desestimación por silencio administrativo por parte de un Ayuntamiento a una reclamación que presentaron los —ya en sede judicial revisora— apelantes por un asunto de contaminación acústica. En aquel supuesto se ponía de manifiesto que la superación de los niveles sonoros previstos en la normativa de protección contra ese tipo de inmisiones no constituía *per se* «vulneración grave» de los derechos fundamentales a la integridad moral y a la intimidad.

En esta ocasión se trata de una **STSJ de la Comunidad Valenciana de 19 de junio** (ECLI:ES:TSJCV:2024:3421), en

la que el juzgador resuelve un recurso de apelación, si bien frente a una sentencia parcialmente estimatoria de un juzgado de lo contencioso-administrativo de Valencia, por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, frente a la previa desestimación por silencio administrativo por parte del Ayuntamiento de Daimús a una reclamación que presentaron los cuatro entonces reclamantes y aquí recurrentes.

Nuevamente se trata de una superación de los niveles de inmisiones acústicas permitidas por la normativa vigente, constituyendo en este caso el foco emisor la terraza de un bar situada en la calle a la que están orientados los dormitorios de su vivienda. Este último dato es relevante, como se verá, tanto para el juzgador *a quo* como para el revisor *ad quem*.

Los sucesos comienzan en 2020, año en el que los interesados plantean las primeras denuncias al Ayuntamiento, si bien en aquel momento —como pone de manifiesto la Sala— las quejas iban dirigidas hacia la ampliación de la licencia de funcionamiento de la terraza, su aforo y horario, no a cuestiones de ruidos. Así, no fue hasta 2022 cuando se constataron las fuertes inmisiones acústicas con ocasión de un informe que los interesados encargaron a una empresa de telecomunicaciones en julio de ese mismo año y que adjuntaron a la reclamación presentada al Ayuntamiento en diciembre de 2022. Frente a esta última se produjo el aludido silencio administrativo, lo que dio pie al recurso a la vía jurisdiccional.

En el proceso de primera instancia se estimó parcialmente el recurso, habida cuenta de que el mentado informe era la única prueba practicada, acreditativa de la superación de los límites de inmisiones acústicas legalmente establecidos. A razón de lo que quedaba en él recogido, entendía el Juzgador de instancia que quedaban vulnerados los derechos fundamentales de los recurrentes. A ello añadía que, dado que hasta enero de 2023 el Ayuntamiento no regularizó la situación, se podía afirmar, al no haber cambiado las circunstancias durante el período comprendido entre el informe y la actuación de la Administración municipal, la continuación de las emisiones sonoras por parte del bar por encima de los niveles normativamente permitidos. Por ello, el perjuicio causado se entendía comprendido en esos seis meses de diferencia: ni antes, por falta de prueba que lo demostrase de manera fehaciente, ni después, por haber cesado tras la regularización de la situación.

Frente a esta resolución, los aquí apelantes esgrimieron tres cuestiones: i) la vulneración de sus derechos fundamentales había tenido lugar desde 2020, dado que habían aportado pruebas indiciarias al respecto (fotografías y vídeos); ii) que las inmisiones provenían de las dos terrazas del bar y no solo de la instalada frente a la calle a la que se encuentran los dormitorios de su domicilio; iii) y la errónea estimación del incumplimiento que denunciaron ante el Ayuntamiento, relativo a las licencias concedidas, dado que es obligación del Ayuntamiento velar porque las actividades cumplan la legalidad vigente. También el Ministerio Fiscal recurrió por entender inadecuada la fijación del período de tiempo en el que se produjo la lesión de los derechos fundamentales, así como la indebida fijación de la indemnización mensual adicional para el caso de incumplimiento por el Ayuntamiento del fallo de la sentencia.

A tal fin, y por ese orden, procede a examinar el asunto la Sala. En primer lugar, no ve posible extender el período de vulneración de sus derechos fundamentales hasta 2020, con ocasión de las primeras denuncias, habida cuenta de que, en aquellas, lo que se ponía de manifiesto eran problemas sobre la ampliación de la licencia de funcionamiento de la terraza, su aforo y horario, es decir, no versaban sobre ruidos. Debido a que no es hasta 2022 cuando se toma conocimiento, a raíz del informe acústico anteriormente aludido, de las altas inmisiones acústicas ante el Ayuntamiento, no se puede tomar otro momento temporal como referencia, careciendo de valor las fotografías y vídeos que se aportaron —según los recurrentes— a modo de prueba indiciaria.

En segundo lugar, reconoce el Tribunal que el Ayuntamiento incurrió en inactividad al no adoptar ninguna medida tendente a comprobar la veracidad de los hechos que los interesados denunciaron. No obstante, reitera, las primeras denuncias presentadas no iban referidas a la exposición al ruido, y, añade, no toda inactividad municipal constituye, por sí misma, vulneración de los derechos fundamentales de los interesados, como tampoco lo es la mera infracción de la normativa en materia de funcionamiento de actividades.

Finalmente, tampoco puede prosperar la alegación de que las inmisiones acústicas persisten, hasta tanto en cuanto el Ayuntamiento adopte la medida de suspensión de la segunda terraza del bar (la que no está ubicada en la calle frente a los dormitorios del domicilio). Y no puede hacerlo por cuanto el objeto de las mediciones fueron los ruidos procedentes de la terraza que sí se encuentra frente a sus dormitorios, la única fuente de ruido acreditada tanto en vía administrativa como jurisdiccional. Por ello, una vez regularizada la situación por parte de la Administración municipal, cabe entender que cesaron las inmisiones acústicas en la vivienda. Se concluye así el asunto con la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia de instancia.

## 5. EVALUACIÓN AMBIENTAL

### 5.1. Mantenimiento y reafirmación de la jurisprudencia sobre el contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica

Mantenimiento y reafirmación de la jurisprudencia sobre el contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica sobre procedimientos de elaboración de instrumentos de planeamiento, así como sobre los efectos de nulidad de un instrumento de esta naturaleza cuando pudiera conducir, como consecuencia, a una menor protección para el medio ambiente al recobrar la vigencia el planeamiento anterior.

Sobre este particular el **Tribunal Supremo** ha evacuado **tres Sentencias**, la primera con fecha de **6 de junio de 2024** (ECLI:ES:TS:2024:3227) y las dos siguientes de **17 de julio de 2024** (ECLI:ES:TS:2024:3985) y (ECLI:ES:TS:2024:3996). En todas ellas, en aras al respeto de la unidad de doctrina y de igualdad en la aplicación de la ley, procede a reproducir la respuesta que ofreció ya en su Sentencia de 17 de enero de este mismo año (ECLI:ES:TS:2024:62).

Estos tres pronunciamientos versan sobre una revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Torremolinos, siendo parte recurrente en casación el Ayuntamiento de la localidad y parte recurrida una mercantil, así como la Junta de Andalucía, frente a una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Aquel pronunciamiento a cuya reproducción se procede, dividió el análisis en dos puntos: por un lado, el alcance de la evaluación ambiental estratégica (EAE) en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos y, por otro, los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento urbanístico.

Con respecto al primer punto, recordaba el Tribunal Supremo la «finalidad institucional justificadora» de la EAE dirigida a anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que pudieran afectar de manera negativa al medio ambiente, finalidad que se puede ver frustrada cuando la evaluación de las posibles alternativas razonables se ve impedida o debilitada. A tal fin, resalta algunos puntos de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, la doctrina del TJUE y algunos

fragmentos de la normativa nacional, de donde se resalta la idea de que las repercusiones sobre el medio han de considerarse lo antes posible en todo proceso de planificación y decisión, debiendo —ya conforme a la normativa interna— incorporar a las sucesivas versiones de un plan o programa —borrador, versión inicial y propuesta final— el contenido del documento ambiental previo correspondiente.

La mayor novedad del plan urbanístico no se traduce en mayor protección para el medio, por lo que no puede apreciarse por eso una lesión del principio de no regresión

En relación con la segunda de las cuestiones, en la que se atisba rápidamente el principio de regresión, se analiza el alcance de la declaración de nulidad de los planes de urbanismo, habida cuenta de que el grado de ineficacia de los reglamentos no es el de la anulabilidad, sino el de la nulidad de pleno derecho y el efecto *ex tunc*. Acto seguido, se trae a colación la modulación de dicha consecuencia en la órbita del planeamiento urbanístico, para los casos de vicio formal de escasa entidad o atinente a algunas determinaciones del plan individualizables y separables del resto. Tras unas consideraciones adicionales y siempre teniendo presente que los artículos 71 y 72 de la Ley Jurisdiccional no contemplan la limitación de los efectos de las sentencias que acojan pretensiones de nulidad de los actos administrativos, el Tribunal entiende que, ante circunstancias excepcionales, nada obsta al mantenimiento temporal de la eficacia del acto anulado, mientras es subsanado el defecto formal o material determinante de su nulidad. Además, apercibe sobre el hecho de que no se puede afirmar de manera apodíctica que la anulación de un plan urbanístico por razones medioambientales conlleva un mayor nivel de protección del medio ambiente que el proporcionado por el plan que recupera vigencia debido a dicha anulación: ello requiere de un análisis material comparativo de la ordenación plasmada en ambos instrumentos, que en el caso de autos no se ha producido. En suma, pese a que la evolución normativa en materia ambiental haya ido incorporando requisitos cada vez más exigentes a los nuevos planes, no cabe una afirmación con carácter general y previo de ese calado. Así, la mayor novedad del instrumento no se traduce de manera automática en mayor protección para el medio, por lo que no puede apreciarse, por ese mero motivo, una lesión del principio de no regresión, con lo que se procede a desestimar esta alegación.

Por todo ello, tanto en el caso reproducido como en estos tres nuevos pronunciamientos, en virtud del principio de unidad de doctrina, el Tribunal procede a reiterar la línea jurisprudencial establecida en la Sentencia de 17 de enero de 2024, y, en consecuencia, a desestimar los tres recursos de casación planteados.

## 5.2. El Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios y evaluación estratégica

El Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios no constituye un programa de acción conforme a la Directiva de nitratos y, por lo tanto, no es necesario someterlo a evaluación ambiental estratégica.

La **STS de 14 de julio de 2024** (ECLI:ES:TS:2024:3353) procede a examinar un recurso de casación frente al Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, interpuesto por la Generalidad de Cataluña y estructurado sobre cuatro alegaciones: i) la norma constituye un programa de acción conforme a la Directiva del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (Directiva de nitratos) y no ha sido sometido a evaluación ambiental estratégica (EAE); ii) el Real Decreto impide que se establezcan programas de acción para prevenir y reducir la



contaminación de las aguas producida por los nitratos de origen agrario que se adapten a la realidad de las distintas zonas vulnerables; iii) invasión de competencias autonómicas a la vista del elevado grado de detalle que contienen sus prescripciones pese a ser una normativa básica; y iv) insuficiencia del análisis de impacto económico recogido en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

Siguiendo el orden expuesto, comienza analizando el Tribunal la naturaleza de la norma controvertida para, en función del resultado, anudar la consecuencia del necesario sometimiento a evaluación estratégica o no. Para ello, coteja el marco normativo y la jurisprudencia del TJUE, extrayendo con ello que el Real Decreto no encaja en el concepto de programa de acción de la mencionada Directiva. Ello lo justifica sobre la base de que la norma controvertida lleva a cabo una regulación de mínimos de carácter general que afecta a todo el suelo agrario en general y cuyos objetivos son más amplios y ambiciosos que los previstos para los planes de acción y la Directiva en cuestión. No tiene por objeto elaborar un plan destinado a planificar con medidas concretas una acción administrativa específica sobre determinadas previamente delimitadas.

El Gobierno pretende establecer una regulación uniforme de mínimos y no impide que las CCAA adopten medidas que mejor se adapten a su realidad

En cuanto a la segunda cuestión, insiste el Tribunal, la norma se dicta con carácter básico, al amparo de las competencias estatales del artículo 149.1, incisos 13.ª, 16.ª y 23.ª, relativos a los títulos competenciales de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases y coordinación general de la sanidad y legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente. Con ello, el Gobierno pretende establecer una regulación uniforme de mínimos y no impide que las Comunidades Autónomas, al elaborar los programas de acción, adopten las medidas que mejor se adapten a su realidad respectiva. Ello lo ilustra haciendo referencia al articulado de la norma, en el que se recogen constantes referencias a las competencias de las Comunidades Autónomas para establecer medidas adicionales, complementarias o más restrictivas. Además, aprecia que este Real Decreto posee un carácter complementario de la regulación recogida en el Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que es el que en la actualidad transpone a nuestro ordenamiento la Directiva de nitratos, al haber derogado al anterior Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, del mismo nombre.

En tercer lugar, sobre la invasión de competencias autonómicas por contener la norma un elevado grado de detalle que no se corresponde con las exigencias de una normativa básica, impidiendo así a las Comunidades Autónomas elaborar y aprobar los planes de actuación, responde el Tribunal que se trata de una alegación genérica que no menciona precepto alguno hacia el que dirigir el reproche competencial, «por lo que sólo de forma genérica ha de ser respondida». Para ello, procede a recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el carácter material de lo básico, recogida recientemente en la STC 116/2022 (FJ 3) e insiste en que la finalidad de la norma controvertida es más amplia que la prevista para los citados planes.

Por último, sobre la insuficiencia del análisis de impacto económico recogido en la MAIN, percibe el Tribunal que ese reproche ya lo realizó el Consejo de Estado durante la tramitación de la norma, a raíz del cual fue modificada para incluirlo. Análisis que reviste, a ojos del Tribunal, la suficiencia necesaria para impedir reproches de deficiente justificación o de arbitrariedad en las decisiones que se adoptan en la disposición recurrida en el ejercicio de la potestad discrecional reglamentaria. Además, se incluyen análisis relativos al sector agrario afectado, al impacto presupuestario, a la incidencia en la competencia, así como al impacto a la pequeña y a la mediana empresa.

Por todo ello, procede a desestimar el recurso.

### 5.3. Análisis de la suficiencia del expediente de información pública y del proyecto de los emisarios

Análisis de la suficiencia del expediente de información pública y del proyecto de los emisarios; del expediente de información pública del Proyecto Constructivo, ejecución de obras y puesta en marcha y de la aprobación técnica de los antedichos documentos, todo ello de la EDAR de Sinova (Soria). Necesidad de evaluar la alternativa que mejor satisface los intereses generales y recordatorio sobre la excepcionalidad de la posibilidad de recurrir la declaración de impacto ambiental como documento autónomo.

La **SAN de 14 de junio de 2024** (ECLI:ES:AN:2024:3681) procede a examinar tres resoluciones de la Dirección General del Agua relativas a los tres extremos aludidos: aprobación del expediente de información pública, así como el proyecto de los emisarios de la EDAR de Sinova (Soria) y su adenda 3/2019; aprobación del expediente de información pública, del Proyecto Constructivo, ejecución de las obras y puesta en marcha de la citada EDAR; y aprobación técnica del Proyecto Constructivo, ejecución de las obras y puesta en marcha de la EDAR de Sinova (Soria).

Como datos para tener en cuenta para este supuesto hay que partir de que en 2009 se suscribe un convenio entre Aguas de las Cuencas de España S.A. (ACUAES) y los Ayuntamientos de Soria y Los Rábanos para la construcción de una nueva estación depuradora en Soria, obra que fue declarada de interés general. En diciembre de 2012 se somete a información pública el Estudio de Impacto Ambiental y el anteproyecto de saneamiento de Soria: EDAR y emisarios con indicación de bienes y derechos que resultarían afectados. La parte actora formula alegaciones y en noviembre de 2013 se formula la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto.

En mayo de 2019 se firma el convenio de financiación para la ejecución de las obras de saneamiento entre ACUAES, los dos Ayuntamientos y la Junta de Castilla y León. En julio de ese mismo año se publica anuncio de información pública de los proyectos de EDAR y Emisarios, así como la relación de bienes y derechos afectados para la ejecución. Finalmente, en noviembre de 2019, así como en septiembre de 2020 se aprueban nuevos trámites de información pública y el proyecto EDAR de Sinova.

En paralelo, y después de avatares diversos en el proceso de contratación por parte de la sociedad estatal de diversas cuestiones para el proyecto, en julio de 2019 ACUAES solicita la prórroga de la vigencia de la DIA sobre la base de la D.T. 1.ª de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. A este respecto conviene recordar que la citada disposición recogía que las DIA publicadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley perderían su vigencia si no hubieran comenzado la ejecución de los proyectos en el plazo de 6 años desde la entrada en vigor de la norma (es decir, había de plazo hasta el 12 de diciembre de 2019, habida cuenta de su entrada en vigor el 12 de diciembre de 2013). Prórroga que fue aprobada en agosto de 2019 por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Sentado todo esto, la mercantil solicita, por este orden, la nulidad del procedimiento expropiatorio de la parte de la finca que se requiere para la construcción referida; subsidiariamente que el proyecto se someta a nueva DIA, por la caducidad de la actualmente existente, ordenando que, hasta que no se produzca, queden en suspenso las obras y el procedimiento expropiatorio; y nuevamente, de manera subsidiaria, la declaración del derecho a que la actora sea expropiada en su totalidad para lo que adelanta desde un principio la Audiencia Nacional que no es competente.

La DIA no puede ser objeto de impugnación autónoma respecto de la resolución administrativa que apruebe el proyecto de obras

Desgranando ya las cuestiones controvertidas, hay dos que se pueden agrupar por razón de su rápida desestimación: la caducidad de la DIA y su impugnación directa. En cuanto a la imposibilidad de aprobar la prórroga de la DIA, como se ha visto con los plazos señalados, la sociedad estatal ACUAES la solicitó y se aprobó, por parte del Ministerio competente, dentro del plazo concedido por el régimen transitorio de la Ley 21/2013. Sobre la impugnación de la propia DIA, la Audiencia recuerda a la parte recurrente, de la mano de jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo, que este instrumento no puede ser objeto de impugnación autónoma respecto de la resolución administrativa que apruebe el proyecto de obras, planteándose como excepción los casos de negativa a emitirla, si bien no constituye el supuesto de autos.

Una tercera cuestión esgrimida son las irregularidades en la tramitación tanto del anteproyecto como del proyecto de la EDAR y Emisario, así como el hecho de que constituyen un peligro para el medio ambiente y la salud pública. A este respecto constata el órgano sentenciador que en el expediente de información pública del estudio de impacto ambiental y del anteproyecto se dio respuesta a las alegaciones formuladas por la actora relativas a estos extremos. Además, se observa que cuenta con toda la documentación administrativa, planos, mediciones, pliegos y presupuestos requeridos al efecto, declarándose, tras su supervisión por parte de la Confederación Hidrográfica en julio de 2020, que reunía todas las condiciones técnicas necesarias. Todo ello se encuentra en el expediente administrativo, puesto a disposición del público en el expediente de información pública en el que la actora pudo aportar un informe pericial para mostrar su disconformidad. Tras este expediente, se formularon alegaciones y se emitió informe por la entidad ACAUES dándose respuesta a las distintas cuestiones que la actora planteó a la Administración.

Finalmente, en cuanto a la ubicación de la EDAR, la parte actora propuso una distinta, si bien más alejada de las viviendas que pudieran existir pero que igualmente afectaba a la explotación porcina (de la que era titular) por su proximidad. Sobre este punto se explica tanto la adecuación de la alternativa escogida como la inidoneidad de la planteada por la recurrente. En cuanto a la primera, la ubicación se decidió a raíz del estudio de cuatro alternativas existentes, considerándose la elegida como la solución idónea desde un punto de vista global: el emplazamiento queda avalado por numerosas ventajas de carácter técnico, económico, constructivo y de funcionamiento. Dada la conjunción de características que reúne la opción escogida en el proyecto, no se puede calificar ni de arbitraria ni de irrazonable. Sobre la alternativa planteada por la recurrente, no se aprecia causa justificada para acoger esa nueva ubicación, habida cuenta de que implicaría desplazar la EDAR a casi 1 km de distancia en dirección sur y su emplazamiento en otra parcela, lo que traería consigo un notable encarecimiento de costes de ejecución, además del incremento de costes de construcción, la necesidad de ejecutar un nuevo tramo colector para compensar ese kilómetro adicional, así como los mayores costes de explotación por ese mantenimiento adicional de la conducción *extra* y de la altura de bombeo suplementaria que habría que aplicar.

Se plantean otras cuestiones relativas a la salubridad y a la afección paisajística, que ya habían sido descartadas en sede administrativa y corroboradas por el órgano sentenciador: en cuanto a lo primero, no se aprecian tales problemáticas en atención a las tecnologías utilizadas para la actividad, y sobre lo segundo se plantean medidas correctoras.

En suma, lo que trata de hacer la recurrente es atacar diversos extremos de la declaración de impacto ambiental, siendo descartadas las diversas aseveraciones por parte de la Audiencia Nacional con lo que se procede a la desestimación del recurso.

## 6. FISCALIDAD AMBIENTAL DEL AGUA

### 6.1. Tributos estatales en materia de aguas

### 6.1.1. Canon de control de vertidos: sujetos pasivos

En el caso que se comenta se discute si el sujeto pasivo del canon, girado por vertidos no autorizados, era una urbanización o era el ayuntamiento del municipio en el que estaba enclavada, alegando la urbanización que la obra se encontraba recepcionada por la entidad local. Aduce asimismo que se encontraba en situación concursal. Es la **sentencia del TSJ de Castilla y León, Valladolid, de 8 de abril de 2024** (JUR 2024, 157500). El caso es que esa recepción no fue válida, y esa invalidez, además, fue declarada judicialmente. Y precisamente por defectos en las obras de abastecimiento y depuración de residuales. Por lo tanto, difícilmente puede esgrimir la actora una recepción de obra declarada judicialmente no válida como hecho obstativo de su titularidad, máxime si, como era el caso, se trataba de unos vertidos no autorizados y por ello absolutamente al margen de la urbanización en curso. Los efectos del concurso o la potencial renuncia al crédito tributario derivado de la liquidación impugnada no afectan a la validez de la liquidación girada y sí a su exigibilidad o recaudación en vía ejecutiva, lo que, evidentemente, excede del objeto del recurso.

## 6.2. Tributos autonómicos en materia de aguas

### 6.2.1. Hecho imponible

La **sentencia del TSJ de Aragón de 17 de abril de 2024** (JUR 2024, 228137), aparte de resolver numerosas cuestiones procedimentales y procesales que no vienen al caso en un comentario como este, estudia si se produce el hecho imponible del canon de saneamiento/impuesto sobre la contaminación de las aguas (ICA) por el aprovechamiento superficial proveniente del Canal Imperial de Aragón por una urbanización. Según la demandante se destina al riego de zonas verdes y jardines, tanto comunes como de las propias parcelas de la urbanización, esto es, no se destina al consumo humano, ni a los usos domésticos o de recreo ya que la urbanización y cada una de las parcelas que forman parte de la misma, así como los propios servicios, cuentan con suministro de agua potable del ayuntamiento. La sala aprecia serias dudas de hecho y de derecho en la cuestión objeto de controversia —esto es lo que me parece más relevante—, pero no puede sino desestimar, dado que lo invocado había sido la nulidad de pleno derecho y en el supuesto de que fueran procedentes esas objeciones serían materia propia de la anulabilidad.

### 6.2.2. Gestión por las entidades suministradoras: la cuestión del Impuesto sobre el Valor Añadido

Tras la sentencia del TS de 3 de marzo de 2021, referida a las relaciones del IVA con otro tributo autonómico sobre el agua, se van sucediendo las resoluciones referidas a impuestos de otras comunidades autónomas. La **sentencia del TSJ de Aragón de 1 de marzo de 2024** (JUR 2024, 179337). Estima el recurso deducido por el municipio aragonés de La Puebla de Castro contra las pretensiones de la AEAT. Siguiendo la doctrina del Alto Tribunal la sala de Zaragoza concluirá que no cabe incluir el canon de saneamiento (así se denominaba entonces el impuesto aragonés) en la base imponible del Impuesto sobre el Valor Añadido. Pretendió la AEAT que la base imponible del servicio de suministro de agua prestado, en este caso, por el ayuntamiento resultase de la adición de la tasa o tarifa correspondiente, más del importe del impuesto regional.

## 6.3. Tributos sobre residuos

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

En la **sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de mayo de 2024** (JUR 2024 154958), resuelve la cuestión que presenta interés objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar si en los supuestos de las ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa para el servicio de recogida de residuos municipales generados en los domicilios particulares, resulta suficiente el informe técnico que se fundamente en informes que vinculen el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida por los sujetos pasivos, y si resulta válido, para fijar la tarifa de la tasa, el tipo de contador y el caudal nominal atribuido a cada contrato de

No resulta ilógico que una vivienda con mayor caudal contratado y consumo genera un mayor volumen de residuos que otra vivienda con menor cuerdas

El Tribunal considera que no resulta ilógico que una vivienda con mayor caudal contratado y consumo genera un mayor volumen de residuos que otra vivienda con menor cuerdas, sin que existan indicios que permitan refrendar una conclusión diferente, atendiendo no solo al consumo estricto, sino también al volumen potencial. Y concluye que, *atendiendo a la normativa aplicable en el momento de la aprobación de la tasa, el principio de quien contamina paga no exige la determinación previa e individualizada del volumen de residuos generados por cada individuo sujeto a la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos a los efectos del cálculo de la cuota tributaria. En este sentido, resulta suficiente que el informe técnico económico de la tasa de recogida de residuos se fundamente en informes que vinculen el valor de dicho servicio con el volumen de agua consumida y el caudal nominal de cada vivienda.*

## 6.4. Impuestos estatales sobre la energía

### 6.4.1. Impuesto sobre la electricidad

El **Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 13 de junio de 2024** (JUR 2024, 167573), en la cuestión prejudicial de la que conoce en el asunto C 266/2023 responde que **la Directiva 2003/96 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que prevé que se excluya de la exención del impuesto especial sobre la compra de electricidad a una empresa de elevado consumo energético, en el sentido de dicha disposición, en el supuesto de que esa empresa se beneficie, por esa electricidad, de una exención del impuesto especial reservada a la electricidad utilizada en procesos electrolíticos, aun cuando tal empresa acredite que, respecto de la misma electricidad, no se beneficiaría simultáneamente de esas dos exenciones y que el importe total de las exenciones no supera el importe total del impuesto especial pagado por el mismo período, a condición de que el criterio definido por la normativa nacional a este respecto se conciba y se aplique de conformidad con el principio de igualdad de trato.**

### 6.4.2. Impuesto sobre el carbón: método cálculo base imponible

Dos cuestiones se plantean en el recurso presentado ante la **Audiencia Nacional**, que son resueltas en la **sentencia de 28 de mayo de 2024** (JUR 2024, 226971).

La primera de ellas en relación la procedencia o no del uso del poder calorífico superior como método de cálculo de la base imponible del impuesto especial sobre el carbón; cuestión que es resuelta acudiendo, en virtud del principio de seguridad jurídica, a la sentencia del TS, de 19 de enero de 2023, comentada en REDA 227, y a la que nos remitimos.

La segunda cuestión plantea la posible vulneración del derecho de la Unión Europea pues el carbón, como producto energético, se encuentra sometido a armonización comunitaria, qué de acuerdo con lo dicho por la Sala en recursos anteriores, entre ellos el referido anteriormente, desestima la pretensión de la parte.

### 6.4.3. Impuesto especial sobre hidrocarburos

Presenta interés casacional *determinar, a la luz de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 7 de marzo de 2018 (Cristal Union contra Ministre de l'Économie et des Finances, asunto C-31/17, ECLI:EU:C:2018:168), si el artículo 14.1.a) de la Directiva 2003/96/CE constituye una exención directa (no*



voluntaria para los Estados miembros) por efecto directo vertical ascendente en relación con el gas natural, combustible de origen fósil, que se destine a la producción de electricidad o a la cogeneración de electricidad y calor o a su autoconsumo en las instalaciones donde se hayan generado, o, si por el contrario, ese efecto directo no es absoluto al permitir que los Estados miembros introduzcan excepciones al régimen de exención obligatoria establecido por la Directiva 2003/96, «por motivos de política medioambiental».

El **Tribunal Supremo, Sentencia de 8 de julio de 2024** (JUR 2024, 215840), considera que la Directiva 2003/96 optó por obligar a los Estados miembros a que gravasen la electricidad producida, quedando exentos de imposición los productos energéticos utilizados para la producción de electricidad, evitando de este modo la doble imposición, si bien no excluye totalmente el riesgo de doble imposición, puesto que el art. 14, apartado 1, letra a), establece que los Estados miembros pueden someter a gravamen los productos energéticos utilizados para producir electricidad por motivos de política ambiental.

La ley 15/2012, de 27 de diciembre, dispuso el sometimiento a gravamen de los productos energéticos utilizados para producir electricidad, dejando sin efecto la exención inicial que recaía sobre hidrocarburos como el gas natural; combustible fósil que no puede equipararse al biogás, aun considerando que el gas natural es el combustible fósil con menor impacto ambiental.

### La eliminación de la exención obligatoria en el gas para producir electricidad, no se fundamenta en motivos de política medioambiental

La Sala entiende que *la eliminación de esta exención obligatoria, introducida por la Ley 15/2012, de Medidas Fiscales para la sostenibilidad energética, en relación con el gas natural utilizado para producir electricidad o a la cogeneración de electricidad y calor, no se fundamenta en los motivos de política medioambiental que requiere el art. 14.1.a), segunda frase, de la Directiva 2003/96/CE*. En consecuencia, estima el recurso, debiendo procederse a la devolución de ingresos indebidos solicitados por la aplicación del impuesto en la adquisición de gas natural para la producción de energía eléctrica.

La sentencia contiene un voto particular que entiende que el impacto sobre el comportamiento, tendente a la disuasión, solo cobra sentido cuando los combustibles utilizados resulten nocivos para el medioambiente, premisa de la que debe partirse sin que, en este caso, resulte cuestionable que la utilización del gas natural, combustible de origen fósil, genere emisiones de gases contaminantes a la atmósfera y de gases de efecto invernadero, con independencia de que la cogeneración comporte menos emisiones de CO<sub>2</sub> que la producción separada de calor y electricidad.

El **Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 30 de mayo de 2024** (JUR 2024, 155777), cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo, C 743/2022, declara que *la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, en su versión modificada por la Directiva 2004/74/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, y por la Directiva 2004/75/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, en particular su artículo 5, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que autoriza a regiones o comunidades autónomas a establecer tipos del impuesto especial diferenciados para un mismo producto y un mismo uso en función del territorio en que se consume el producto fuera de los casos previstos a tal efecto*. De este modo se declara ilegal el tramo autonómico del impuesto especial sobre hidrocarburos, pues se ha observado que el tipo autonómico del impuesto no se ha impuesto con un fin específico, en el sentido de la Directiva 2008/118, no se ha afectado sus ingresos de una forma predeterminada a un objeto por sí mismos, que garantice la



realización del fin específico, la finalidad de la imposición.

También se considera el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-657/22, que se opone a la Directiva 2003/96 que sea impuesta como sanción, la aplicación del tipo más elevado previsto por incumplir los requisitos formales que harían aplicar el tipo de gravamen correspondiente al producto en régimen de depósito fiscal, más aún cuando no ha permitido al contribuyente el destino real final del producto, **Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Octava, Sentencia de 25 Abr. 2024**, C-657/2022 (JUR 2024, 120580).

## 6.5. Otros tributos autonómicos ambientales

### 6.5.1 Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial de la Generalidad de Cataluña

El **Tribunal Supremo, en sentencia de 23 de julio de 2024** (JUR 2024, 222645), resuelve el recurso de casación interpuesto por Eurowings GMBH sobre el impuesto que nos ocupa.

El interés casacional para la formación de jurisprudencia, se enuncia en los siguientes términos:

*– Determinar si el diseño del régimen tributario, establecido por el artículo 4 de la Ley catalana 2/2016 para el impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, es racional para alcanzar los fines medioambientales perseguidos, teniendo en cuenta que el tributo no se aplica a otros medios de transporte. En función de ello, si se adecua o no a lo establecido en los arts. 107 y 108 del TFUE, en materia de ayudas de Estado.*

*– El impuesto solo se aplica «en aeródromos pertenecientes a municipios declarados zonas de protección especial del ambiente atmosférico por la normativa vigente» por lo que solo resulta de aplicación efectiva en el aeropuerto de Barcelona y no en el resto de los de Cataluña. En virtud de ello, aclarar si su regulación cumple con el siguiente apartado de la Comunicación de la Comisión «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020».*

La actora aduce que no existe un test de racionalidad del diseño efectuado para alcanzar los fines perseguidos: solo se ciñe a uno de los aeropuertos de Cataluña, no se aplica a otros medios de transporte, y no resulta útil para el fin perseguido puesto que las cantidades recaudadas no se destinan a acciones de protección del medioambiente, ni a reducir efectos nocivos o ni siquiera a modernizar infraestructuras de transporte para hacerlas más sostenibles; considerando también que existe el «riesgo de presencia de una ayuda de Estado», la que tiene por beneficiarios a los aviones que no usan los aeropuertos de Barcelona.

La Sala, acudiendo al prólogo de la Ley reguladora de impuesto que indica «En cuanto al impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, las modificaciones obedecen a la necesidad de adecuarlo a las reglas del derecho europeo en materia de ayudas de Estado. En este sentido, se amplía el hecho imponible al transporte aéreo de mercancías; se suprime de la base imponible el límite de 20.000 vuelos, y se establece un único tipo de gravamen».

Y acudiendo a la reiterada jurisprudencia del TJUE estima que la recurrente no lleva a cabo el necesario examen de comparabilidad con la precisión requerida para calificar a una medida nacional como «ayuda de Estado», ni identifica correctamente el marco de referencia del que parte para determinar una posible existencia de una ventaja (o desventaja) económica.