

# Medio ambiente

ANTONIO EMBID IRUJO

Coordinador

ISMAEL JIMÉNEZ COMPAIRED

JAIME MAGALLÓN SALEGUI

LUCÍA MOLINOS RUBIO

PATRICIA VALCÁRCEL FERNÁNDEZ

BEATRIZ SETUAIN MENDIA

SERGIO SALINAS ALCEGA

## I. JURISPRUDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

1. **Incumplimiento de estado. Protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Lista de zonas vulnerables a los nitratos. Medidas obligatorias previstas en los programas de acción. Medidas adicionales o acciones reforzadas. (Directiva 91/676/CEE)**

La **Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta), de 14 de marzo de 2024, asunto C-576/22 (Comisión Europea/Reino de España)** (JUR 2024, 79028) resuelve el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra España con arreglo al art. 258 TFUE, el 30 de agosto de 2022.

La Comisión europea reprochaba a España incumplimientos de diversos preceptos de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (en la versión modificada por el Reglamento (CE) núm. 1137/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2008 en lo relativo al desconocimiento del art. 3.4 de la Directiva).

Uno de los reproches consiste en no haber designado –conforme al art. 3.4– como zonas vulnerables en varias CCAA las zonas de captación por escorrentía (aguas superficiales) o por infiltración (aguas subterráneas) relevantes para cada uno de los puntos de medición contemplados en la Sentencia. En relación a esta cuestión y tras el correspondiente proceso de razonamiento, se descartan muchos de los lugares designados inicialmente por la Comisión y solo se concreta el incumplimiento en relación a varios puntos de medición correspondientes a las CCAA de las Illes Balears, Valenciana y Madrid. Como una de las cuestiones que resultan significativas para el TJUE para su conclusión cabe aquí destacar los puntos 65 y 66 de la Sentencia que se transcriben a continuación:

«65. A tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 91/676, las "aguas afectadas por la contaminación" o "que podrían verse afectadas", a efectos de esta disposición, se definen con arreglo a los criterios establecidos en el anexo 1 de dicha Directiva. De la lectura conjunta del artículo 3 apartado 1, y del anexo 1 de dicha Directiva se desprende que los Estados miembros están obligados a definir como "aguas afectadas por la contaminación" o "que podrían verse afectadas" la totalidad de las aguas dulces superficiales y las aguas subterráneas que presenten o puedan llegar a presentar un contenido

*en nitratos superior a las concentraciones contempladas en dicho anexo, así como las aguas eutróficas o que puedan eutrofizarse.*

*66. A este respecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, para que pueda considerarse que unas aguas están "afectadas por la contaminación" a efectos, en especial, del artículo 3 apartado 1, de la Directiva 91/676, y sea necesaria su designación como zona vulnerable, con arreglo al artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva, no es preciso que los compuestos nitrogenados de origen agrario sean los causantes exclusivos de la contaminación, basta con que contribuyan significativamente a ella (Sentencia de 23 de abril de 2015, Comisión/Grecia, C-149/14, EU:C:2015:264, apartado 36 y jurisprudencia citada)».*

Y en ese caso y conforme al art. 3.4, procede la declaración de las citadas zonas como vulnerables estimándose que una contribución del 17% procedente de nitratos a la contaminación medida es suficiente a los efectos de lo que se indica en el punto 66.

El siguiente reproche de la Comisión hace referencia al contenido del art. 5.4 de la Directiva 91/676 en relación con sus anexos II y III, al no haber previsto todas las medidas obligatorias necesarias en los programas de acción de una serie de CCAA. Tras el correspondiente análisis del contenido de distintos planes el TJUE da la razón a la Comisión en lo referente a los programas de acción de las CCAA de Aragón. Castilla-La Mancha, Castilla y León. Extremadura y Madrid.

Finalmente, el tercer motivo de impugnación de la Comisión se refiere al art. 5.5 de la Directiva 91/676, al no haber adoptado el Reino de España las medidas adicionales o acciones reforzadas necesarias en relación con la contaminación por nitratos. Estas medidas deben adoptarse si se juzga que no son suficientes las medidas obligatorias contenidas en el art. 5.4 de la Directiva. También aquí se va a considerar que algunos programas relativos a las CCAA de Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y la Región de Murcia, no han cumplido estas obligaciones. Puntos importantes en el proceso de razonamiento seguido por el Tribunal, son los siguientes:

- • Para considerar que no son suficientes las medidas obligatorias, basta con que la Comisión demuestre que la calidad de las aguas no ha mejorado en comparación con el período anterior (punto 153 de la Sentencia).
- • Las medidas adicionales deben adoptarse desde el primer momento en que se constate su necesidad, no pasado un determinado tiempo (punto 159 de la Sentencia).
- • No basta con decir que se han adoptado medidas adicionales o acciones reforzadas, sino que es necesario que tales acciones sean suficientes para alcanzar los objetivos identificados en el art. 1 de la Directiva 91/676, a saber, reducir la contaminación de las aguas causada o provocada por los nitratos de origen agrario y prevenir nuevas contaminaciones de esa clase (punto 163 de la Sentencia).

Es conveniente apostillar a todo lo indicado, que el TJUE considera que no se pueden tener en cuenta textos jurídicos o medidas adoptadas tras la fecha del dictamen motivado, por lo que es muy posible que algunos de los incumplimientos establecidos en la Sentencia, ya no lo sean en este momento, cuestión que será relevante si en algún momento la Comisión pretende poner en marcha las medidas coercitivas establecidas en las normas de la UE a los efectos de estimular el cumplimiento de las Sentencias (multas coercitivas, indemnizaciones).

2. **Prevención y control integrados de la contaminación. Explotación de mataderos con una capacidad de producción de canales superior a 50 toneladas por día. Conceptos de «canal» y de «capacidad de producción» por día. (Directiva 2010/75/UE)**

**La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 22 de febrero de 2024, asunto C-311/22 (Anklagemyndigheden/PO, Moesgaard Meat 2012 A/S) (JUR 2024, 56389) resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de Dinamarca, con arreglo al art. 267 TFUE, mediante resolución de 4 de mayo de 2022 recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de mayo de 2022.**

La cuestión planteada nos presenta la situación de una empresa, Moesgaard Meat, que entre los años 2014 a 2016 explotó un matadero de cerdos sin disponer de una autorización con arreglo a la Ley de Protección del Medio Ambiente danesa. Esta empresa fue objeto de diversas acciones administrativas y judiciales por que según la legislación danesa (que seguía a estos efectos la normativa europea) debía disponer de una autorización administrativa al producir canales de cerdo en una cantidad superior a 50 toneladas por día. La necesidad de autorización se fundamentaba en la posibilidad de producir daños al medio ambiente y el origen último de esta legislación se basaba en 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). Era el art. 6.4.a) del anexo I de la Directiva citada el que establecía la citada cantidad de 50 toneladas por día que luego había recogido la legislación danesa aplicable

Tras el correspondiente recorrido judicial se plantearon ante el TJUE por el Tribunal Supremo danés algunas preguntas que hacían referencia a cómo medir el concepto de canales y a las circunstancias temporales en que se debía tomar referencia de las correspondientes cantidades señaladas.

El TJUE constata que el contenido del concepto de «canal» no se contiene en la Directiva mencionada y que tampoco ésta lleva a cabo una remisión al derecho interno. Pero, sin embargo, existe esa definición en otros actos de la Unión y, singularmente, en el Reglamento núm. 1308/2013, que crea una organización común de mercados para los productos pertenecientes, entre otros, al sector de la carne de porcino. En el anexo IV de este Reglamento se define el concepto de canal en relación con el cuerpo de un cerdo sacrificado, sangrado y eviscerado, entero o dividido por la mitad. Y también se desprende que deberán retirarse, en lo que respecta a los porcinos, la lengua, las cerdas, las pezuñas, los órganos genitales, la manteca, los riñones y el diafragma (punto 37 de la Sentencia). Pues bien, y tras el correspondiente proceso de razonamiento, este concepto es el que va a asumir la Sentencia citada (punto 52). Es claro que según el concepto admitido se reduce el peso de la canal a los efectos de computar la cantidad que sirve de base para la necesidad de disponer de autorización administrativa.

Y en relación a los parámetros temporales de medición de las 50 toneladas por día, el TJUE va indicar, interpretando el art. 6.4.a) del anexo I de la Directiva 2010/75, que la capacidad de producción diaria de canales de un matadero en funcionamiento que no dispone de la autorización prevista en el art. 4, apartado I, de esa Directiva se calcula a partir de los volúmenes de la producción efectiva mensual de ese matadero, debiendo incluirse, además de los días en que se sacrifican los animales, también los días en que se llevan a cabo otras fases de la producción de canales. Pero no procede tener en cuenta las posibles restricciones físicas, técnicas o jurídicas que puedan limitar la capacidad de producción del matadero (punto 62 de la Sentencia). También esta aclaración, limita notablemente la cantidad global necesaria a los efectos de disponer de autorización administrativa. Es claro que su aplicación a las circunstancias concretas de la empresa, precisará de su medición específica conforme a las circunstancias de hecho, pero ello no es tarea que corresponda al TJUE.

### **3. Convenio de AARHUS. Acceso del público a la información medioambiental. Excepciones. Datos relativos a la ubicación de las parcelas permanentes de muestreo para elaborar un inventario forestal. (Directiva 2003/4/CE)**

**La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta), de 7 de marzo de 2024, asunto C-234/22 (Robeline Kogukond MTÜ y otros y Keskkonnaagentuur) (JUR 2024, 73135) resuelve la cuestión prejudicial planteada**

por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallinn, Estonia), con arreglo al art. 267 TFUE, mediante resolución de 4 de abril de 2022 recibida en el Tribunal de Justicia el mismo día.

El procedimiento original se sustenta en una petición de cuatro asociaciones sin ánimo de lucro que actúan en el ámbito de la protección del medio ambiente dirigida a la Agencia de Medio Ambiente para que les comunicara los datos relativos a las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para elaborar el inventario forestal estadístico nacional, incluidas sus coordenadas de ubicación. Las asociaciones decían que sin estas coordenadas las medidas realizadas a partir de dichas parcelas de muestreo no podrían interpretarse correctamente ni permitir extraer ninguna conclusión en cuanto a la situación de los bosques.

La Agencia de Medio Ambiente estimó parcialmente las solicitudes, pero no proporcionó las coordenadas de ubicación dado que esos datos estarían sujetos a restricciones en el acceso en virtud de una Ley nacional. Tras los correspondientes recursos el asunto llegaría al ámbito del TJUE por el planteamiento del Tribunal de lo Contencioso-administrativo de diversas cuestiones prejudiciales. Lo que fundamentalmente se trata de decidir es si las restricciones de acceso a la información solicitada tienen base sólida en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313 del Consejo.

Lo primero que establece sin dudas el TJUE es que lo solicitado, las coordenadas de ubicación de las parcelas, pertenece al ámbito de la información medioambiental. Y a continuación se van denegando o matizando las razones que internamente se daban para negar el acceso.

Así, se niega que sea aplicable la excepción de referirse a un material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos [art. 4.1., párrafo primero, letra d) de la Directiva]. La esencia de esta excepción es que sea temporal y si se aplica a unos datos que sirven para formar permanentemente estadísticas, nunca habría, en realidad, acceso a esa información.

Tampoco tendría sentido hablar de la confidencialidad de estas informaciones porque servirían para adoptar decisiones. La base normativa se quiere encontrar por la Agencia en lo previsto en el art. 4, apartado 2, párrafo primero, letra a) de la Directiva 2003/4, que se refiere a «procedimientos». Pero estos deben ser próximos a la adopción de las decisiones y solo allí tiene sentido la confidencialidad, no para datos que sirven para, en su momento, cuando corresponda, adoptar decisiones.

Tampoco se juzga que la difusión de esta información pueda tener «efectos desfavorables» en las relaciones internacionales, en la defensa nacional o en la seguridad pública del Estado interesado [cfr. art. 4, apartado 2, párrafo primero, letra b) de la Directiva 2003/4]. En todo caso ello debería apreciarlo el órgano jurisdiccional remitente para ver si los compromisos internacionales de Estonia podrían quedar afectados por la difusión de estas coordenadas. Lo mismo cuando se indica por la Agencia que esta difusión podría afectar a la protección del medio ambiente [cfr. art. 4, apartado 2, párrafo primero, letra h) de la Directiva 2003/4].

#### 4. Marco comunitario de actuación en política de aguas. Objetivos medioambientales relativos a las aguas superficiales. Obligación de los estados miembros de no autorizar un proyecto que pueda provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial. Proyecto de extracción de agua de un lago de superficie inferior a 0,5 km<sup>2</sup>. (Directiva 2000/60/CE)

La **Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 25 de abril de 2024, asunto C-301/22 (Peter Sweetman y Anm Bord Pleanána Oireánaid y Attorney General y otros)** (JUR 2024, 120591) resuelve la cuestión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior de Irlanda), con arreglo al art. 267 TFUE, mediante resolución de 26 de enero de 2022 recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de mayo de 2022.

El litigio principal del que ha devenido el planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el TJUE se origina con la solicitud de autorización de un proyecto de desarrollo para extraer agua del Loch an Mhuilinn, un lago

interior privado, sin mareas, de una superficie de 0'083 km<sup>2</sup>. El objetivo de esta extracción es llevar el agua a las instalaciones de una empresa para bañar salmones enfermos con el fin de librados de la enfermedad branquial amebiana y de los piojos de mar. La Agencia competente otorgó la autorización y el sr. Sweetman interpuso recurso contra esta autorización ante la High Court que la anuló.

Con ello se volvió a empezar la tramitación y entonces la Agencia estableció que al ser un lago inferior a 0,5 km<sup>2</sup> de superficie no entraban las extracciones dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2000/60/CE. Trasmitió estas informaciones a la High Court solicitando una reapertura del asunto y este Tribunal planteó una serie de preguntas al TJUE en las que básicamente se trataba de la sujeción de la autorización pretendida a las disposiciones de la Directiva 2000/60/CE.

Las respuestas del TJUE establecen claramente que en función de lo que indican los arts. 5 y 8 en relación con los Anexos II y V de la Directiva, un lago cuya superficie sea inferior a 0,5 km<sup>2</sup> no está comprendido en el ámbito de aplicación de la obligación de establecer las condiciones de referencia específicas del tipo ni de la obligación de establecer los programas de seguimiento del estado de las aguas previsto en esas disposiciones.

Pero eso no significa dejar la extracción de aguas del lago concreto fuera de cualquier posibilidad de intervención de los órganos competentes del Estado miembro (Irlanda). En función del mandato de la Directiva [vid. arts. 4 apartado 1, letra a) y 11], estos órganos deben asegurarse de que la realización del proyecto de extracción de aguas no pueda provocar, debido a sus efectos sobre ese lago, un deterioro del estado de otra masa de agua superficial conectada con ella (lo que sucede en el caso concreto); esa otra masa debería haber sido identificada por el Estado miembro como un «tipo» de masa de agua superficial; tampoco se podría poner en peligro el logro de un buen estado de las aguas superficiales o de un buen potencial ecológico y un buen estado químico de esa otra masa de agua superficial. Y, en cualquier caso, las autoridades competentes deben asegurarse de que la realización de ese proyecto sea compatible con las medidas aplicadas en virtud del programa elaborado con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2000/60/CE para la demarcación hidrográfica de que se trate.

## II. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

1. Derecho al respeto de la vida privada y familiar. Derecho a un proceso equitativo. Inacción de los estados frente al cambio climático y afectación de los derechos humanos. Requisitos para atribuir la condición de víctima conforme al convenio en el caso de demandantes individuales y de asociaciones. Exigencia de previo agotamiento de los recursos internos. Control del interés de un particular por un estado parte y aplicación extraterritorial del convenio

El **9 de abril de 2024** el Tribunal Europeo adoptaba sus primeras Sentencias en materia de cambio climático en los asuntos ***Carme contra Francia, Duarte Agostinho y otros contra Portugal y otros 32 Estados*** (JUR 2024, 110963) y ***Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros contra Suiza*** (JUR 2024, 110963). Las tres Sentencias presentan elementos comunes que justifican su tratamiento conjunto, comenzando por el *iter procesal* de estos asuntos en el Tribunal, puesto que las Salas a las que se asignó cada uno de ellos renunciaron a su jurisdicción, remitiéndolos a la Gran Sala de 17 Jueces. Además, los tres asuntos fueron considerados prioritarios, de conformidad con la Regla 41 de las Reglas del Tribunal, y aunque no fueron unidos y el Tribunal finalmente adoptó Sentencias separadas, la composición de la Gran Sala fue común a todos ellos.

En los tres casos los demandantes plantean la vulneración de sus derechos como consecuencia del carácter insuficiente de la acción de los Estados en relación con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, con el consiguiente agravamiento del cambio climático y su efecto negativo en los citados derechos. En concreto los demandantes plantean la vulneración del derecho a la vida, del derecho a proceso equitativo y del derecho al respeto de la vida privada y familiar, consagrados respectivamente en los artículos

2, 6 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. No obstante, las circunstancias particulares y las conclusiones del Tribunal difieren en los tres asuntos, por lo que estos se abordarán a continuación de forma específica.

En el asunto *Carême contra Francia* el Tribunal responde a la demanda presentada por un ciudadano francés antiguo residente y alcalde del municipio de Grande-Synthe, que se considera especialmente afectado, especialmente por su cercanía a la costa con el consiguiente riesgo de inundación, como consecuencia del cambio climático. Sin embargo, el Tribunal declara inadmisible dicha demanda por considerar que el demandante no reúne la condición de víctima conforme al artículo 34 del Convenio y de la jurisprudencia del propio Tribunal. En efecto, con posterioridad a la presentación de la demanda el demandante resultó elegido representante en el Parlamento Europeo, abandonando el municipio, con el que ya no mantiene ningún tipo de nexo, por lo que no le puede ser reconocida la condición de víctima a los efectos de los artículos 2 y 8 del Convenio. En cuanto a su condición de antiguo alcalde del municipio, el Tribunal recuerda que las autoridades descentralizadas que ejercen funciones públicas, cualquiera que sea su autonomía respecto de la Administración central, son consideradas como organización gubernamental y por tanto carecen de capacidad para plantear una demanda ante el Tribunal conforme al artículo 34 del Convenio.

En el asunto *Duarte Agostinho y otros contra Portugal y otros 32 Estados* se dirime la demanda presentada por seis jóvenes portugueses contra su propio Estados y otros 32 Estados Parte del Convenio. Los jóvenes se quejan de que la inacción de los Estados demandados ha agravado los impactos del cambio climático en su región, lo que se traduce tanto en daños materializados como en riesgo de daños futuros que estiman que vulneran sus derechos.

El Tribunal también desestima esta demanda tanto en relación con Portugal como respecto de los otros Estados demandados. En el caso de Portugal al no haber agotado los demandantes todos los recursos internos en ese Estado, de conformidad con el artículo 35.1 del Convenio. En cuanto a los demás Estados el Tribunal rechaza la pretensión de los demandantes de estimar la jurisdicción extraterritorial de los Estados demandados. Esa pretensión se apoya en la existencia de un nexo suficiente con esos Estados que permite considerar que los demandantes se encuentran bajo su jurisdicción, dado el control que dichos Estados ejercen sobre intereses de los demandantes protegidos por el Convenio. Sin embargo, la Gran Sala afirma que el control o autoridad efectiva que debe ejercer un Estado Parte del Convenio para que se pueda concluir que existe jurisdicción debe ser sobre personas y no sobre intereses. Para el Tribunal la aceptación de las tesis de los demandantes conduciría a una ampliación excesiva del alcance del Convenio, que según sus propios términos traería como consecuencia una incertidumbre excesiva para los Estados Parte además de convertir al Convenio en un tratado climático global, para lo cual no hay base alguna en su texto.

El tercero de los asuntos, *Verein KlimaSeniornnen Schweiz contra Suiza*, se refiere a las demandas planteadas por una asociación de Derecho suizo dedicada a la protección efectiva de sus miembros contra el cambio climático y de la que forman parte más de 2.000 mujeres mayores, de las cuales un tercio tienen más de 75 años, y por cuatro miembros de esa asociación, mayores de 80 años, de manera individual. Los demandantes alegan que sus problemas de salud se han agravado como consecuencia de las olas de calor registradas en el país, afectando significativamente a sus condiciones de vida y su bienestar. Previamente a llegar ante el Tribunal, los Jueces nacionales desestimaban la reclamación de las demandantes respecto de la acción insuficiente de Suiza para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, afirmando que las mujeres mayores de 75 años no son el único grupo afectado por el cambio climático y que, al no demostrar que sus derechos habían sido afectados de manera diferente a los de la población en general, las demandantes actuaban en favor de un interés público general, pretendiendo una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en todo el mundo y no solo en su entorno cercano.

En su queja ante el Tribunal las demandantes alegan el incumplimiento por Suiza de sus obligaciones respecto

de los artículos 2 y 8 del Convenio, al no haber adoptado la legislación y las medidas apropiadas y suficientes para alcanzar los objetivos para luchar contra el cambio climático en línea con sus compromisos internacionales. A eso añadían la violación de su derecho a un proceso equitativo, conforme al artículo 6.1 del Convenio, al no haber respondido adecuadamente los tribunales nacionales a su demanda y haber adoptado decisiones arbitrarias en relación con su reclamación relativa a la no adopción por el Estado de las acciones necesarias para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático.

El Tribunal comienza admitiendo que la acción insuficiente del Estado frente al cambio climático exacerba el riesgo de efectos adversos de este fenómeno y, en consecuencia, las amenazas para el disfrute de los derechos humanos. En ese sentido afirma el Juez europeo que, a la vista de la situación actual, confirmada por el conocimiento científico, no puede ignorar su papel como órgano judicial de protección de los derechos humanos. A ese respecto se indica que se dispone de indicadores suficientemente fiables de la existencia del cambio climático, y de la grave amenaza actual y futura que resulta del mismo para el disfrute de los derechos humanos garantizados por el Convenio. A eso añade que los Estados son conscientes de ello y de que la adopción de medidas por su parte, con carácter urgente, reduciría esos riesgos. Por último, se apunta que es probable que la carga que al respecto deban soportar las generaciones futuras sea mayor en caso de que los Estados no actúen, o lo hagan insuficientemente, frente al cambio climático.

A continuación, el Tribunal aborda la condición de víctima de los demandantes conforme al artículo 34 del Convenio, comenzando por las demandantes individuales. A este respecto señala que para poder ser considerado como tal deben reunirse dos elementos: una elevada intensidad en cuanto a la exposición del demandante a los efectos adversos del cambio climático y una necesidad urgente de garantizar su protección individual. A este respecto, los Jueces de Estrasburgo advierten del umbral especialmente elevado que se exige para ser considerado como víctima en el caso del cambio climático y de que el Convenio no admite acciones populares, es decir quejas que planteen la defensa de un interés público de carácter general. Tras examinar las circunstancias de la queja de las demandantes individuales el Tribunal concluye que no cumplen con los criterios necesarios para su consideración como víctimas conforme al artículo 34 del Convenio, por lo que su queja se considera inadmisible.

A continuación, se examina el caso de la asociación, advirtiendo de la condición del cambio climático como preocupación común de la Humanidad y de la necesidad de promover un reparto de cargas que tenga en cuenta las generaciones futuras, para lo que puede resultar apropiado hacer uso de la acción jurídica de las asociaciones. En todo caso, la exclusión de acciones populares en el marco del Convenio exige que, para que la asociación demandante pueda actuar en representación de individuos y plantear una queja por la acción insuficiente del Estado para adoptar medidas adecuadas que los protejan de los efectos adversos del cambio climático, debe cumplir con las mismas condiciones que se plantean a los demandantes individuales para poder ser considerados víctimas a estos efectos. No obstante, teniendo en cuenta las circunstancias del caso el Tribunal concluye que la asociación demandante reúne las condiciones necesarias para actuar en representación de sus miembros.

Respecto de los derechos a examinar, el Juez europeo decide no plantear el asunto desde la perspectiva del artículo 2, centrando su atención en el artículo 8, que en su opinión engloba el derecho de las personas a una protección efectiva por parte de las autoridades del Estado frente a los efectos adversos graves del cambio climático en sus vidas, su salud, su bienestar y su calidad de vida. En ese sentido, la obligación principal de un Estado es adoptar y aplicar la regulación y las medidas adecuadas para mitigar los efectos futuros del cambio climático, que resulta del nexo causal existente entre cambio climático y disfrute de los derechos del Convenio y de la necesidad de interpretar este texto para que la garantía de esos derechos sea práctica y efectiva. El Tribunal recuerda que su competencia se limita a interpretar el Convenio y sus Protocolos, pero advierte que, de conformidad con sus compromisos internacionales, en particular en la Convención Marco sobre el Cambio

Climático y el Acuerdo de París, y de lo que al respecto señala el conocimiento científico, en particular los Informes del IPCC, los Estados deben poner en marcha la regulación y las medidas apropiadas para prevenir un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera y el aumento de la temperatura media más allá de los niveles capaces de producir efectos adversos graves e irreversibles en los derechos humanos de conformidad con el artículo 8 del Convenio. A ese respecto se añade que el respeto efectivo de esos derechos exige a los Estados adoptar medidas para reducir sus niveles de emisiones de gases de efecto invernadero con vistas a alcanzar la neutralidad climática, en principio en un plazo de tres décadas, para lo que los Estados deben establecer objetivos y calendarios que forman parte de marco regulatorio nacional, como base para las medidas de mitigación.

El Tribunal afirma que en este caso existen algunas brechas críticas en el proceso de puesta en marcha del marco regulatorio nacional, incluyendo la falta, por parte de las autoridades suizas, de una cuantificación, por medio de un presupuesto de carbono por otra vía, de los límites de emisiones nacionales de gases de efecto invernadero. Además, se constata que previamente Suiza no había alcanzado sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Por tanto, las autoridades suizas no actuaron en tiempo y forma adecuados para adoptar y aplicar la legislación y las medidas relevantes de acuerdo con sus obligaciones positivas conforme al artículo 8 del Convenio. En ese sentido, el Tribunal estima que Suiza ha excedido su margen de apreciación y no ha cumplido con sus obligaciones a este respecto, por lo que se concluye que ha existido violación del artículo 8 del Convenio.

Por último, el Tribunal aborda la posible vulneración del artículo 6.1 del Convenio, apuntando la condición de víctima de la asociación por los mismos motivos que en el caso del artículo 8. A ese respecto se señala que los tribunales nacionales no han justificado de manera suficiente por qué consideraron innecesario examinar el fondo de la queja de la asociación. Por ese motivo, y al no existir otras vías legales disponibles para la asociación demandante o para sus miembros de manera individual, se considera que ha existido vulneración del artículo 6.1 del Convenio. A este respecto el Juez europeo subraya el papel clave de los tribunales nacionales en la litigación climática y la trascendencia del acceso a la justicia en este ámbito. Teniendo en cuenta los principios de responsabilidad compartida y subsidiariedad, el respeto de las obligaciones del Convenio compete en primer lugar a las autoridades naciones, incluidos los tribunales.

### III. AGUAS CONTINENTALES

1. **No puede accederse a la petición de suspensión del establecimiento de caudales ecológicos dispuesta por el plan hidrológico de la parte española de la demarcación Hidrográfica del Tajo. No se dan las condiciones repetidamente establecidas por la jurisprudencia para la adopción de tal medida cautelar. Continuación de la saga de autos**

En los números 229 y 232 de la REDA se consignaron diversos Autos del TS que negaban la posibilidad de suspensión cautelar de las disposiciones del Plan de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo en relación con los caudales ecológicos establecida por él (en relación con el escalonamiento de los caudales ecológicos para los años 2026 y 2027 del eje del Tajo, entre la presa o embalse de Bolarque hasta el embalse de Valdecañas, que se recoge en el Apéndice V del citado Plan). A lo ya indicado en esos números nos remitimos, añadiendo ahora solamente que ha aparecido un nuevo **Auto de 18 de abril de 2024, rec. 453/2023**, que continúa en la misma línea de negar esa posibilidad de suspensión. En esta ocasión el recurrente y peticionario de la suspensión es el Ayuntamiento de Cartagena. El Auto reproduce lo indicado en el de **4 de mayo de 2023** (comentado en la REDA 229).

2. **Falta de legitimación de un Ayuntamiento para impugnar el Real Decreto 35/2003, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de una serie de demarcaciones hidrográficas**

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 17 de abril de 2024 (rec. 487/2023) (JUR 2024, 124291), declara la falta de legitimación de un Ayuntamiento para impugnar el RD 35/2023. El tema puede verse en el contexto de lo indicado en el anterior punto en el que se han mencionado distintos Autos del TS que establecían la no suspensión de lo relativo al establecimiento escalonado de caudales ecológicos en el ámbito del Tajo; entre esos autos, había alguno procedente de recursos formulados por Ayuntamientos de la cuenca del Segura.

Pues bien, ahora se trata de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas (Alicante) contra ese RD, en concreto contra la disposición adicional novena, así como el apéndice a la normativa número 5 –caudales ecológicos, todo relativo al Plan Hidrológico del Tajo–, todo ello en lo que afecta al trasvase Tajo-Segura. El TS, con referencia a una Sentencia anterior (la Sentencia de 17 de julio de 2023, rec./389/2021) va a negar legitimación al Ayuntamiento. Por su importancia se transcriben dos párrafos del fdo. jdo. segundo de la Sentencia:

*«En efecto, conforme a lo establecido en el mencionado artículo 19. 1 E (de la LJCA) y por lo que se refiere al supuesto de autos, se reconoce a las entidades locales territoriales legitimación para impugnar "los actos y disposiciones que afecten al ámbito de autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales". Es decir, los Ayuntamientos, como es el caso de autos, no tienen reconocido en nuestro Derecho una legitimación general para la impugnación en vía contencioso-administrativa de cualquier acto o disposición general de la Administración General del Estado, como es el Real Decreto que constituye el objeto de este proceso, sino solo en la medida que dicha disposición general afectase a su ámbito de autonomía.*

*Conforme a la mencionada normativa debe hacerse constar que, en principio y como ya antes se adelantó y pone de manifiesto la defensa de la Administración demandada, en la demanda no se contiene fundamentación alguna que justifique la legitimación del Ayuntamiento recurrente, silencio que es más relevante apreciar en su escrito de conclusiones cuando ya se conocía la invocación del óbice formal que se había propuesto en la contestación a la demanda. Y si bien esa actuación procesal no puede asimilarse a una aceptación de la inadmisibilidad propuesta de contrario, es lo cierto que viene a confirmar lo que resulta evidente a la vista del planteamiento de la pretensión. Y es que, en definitiva, la incidencia que las concretas determinaciones que el plan hidrológico aprobado comportan para el trasvase, en modo alguno afectan a las competencias municipales que delimitan su ámbito de competencia, básicamente establecidas en el artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local».*

#### IV. RUIDO

1. La amplia superación por parte de unas inmisiones acústicas de los niveles sonoros previstos en la normativa de protección contra la contaminación acústica no constituye por sí misma «vulneración grave» de los derechos fundamentales a la integridad moral y a la intimidad

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 4 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TSJCV:2024:625) (JUR 2024, 117029), procede a resolver un recurso apelación contra 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 del Ayuntamiento de El Puig de Santa María a una reclamación que presentaron los aquí apelantes.

El origen de este proceso fue una reclamación administrativa relativa a la protección de sus derechos

fundamentales por la parte actora, dirigida al mencionado Ayuntamiento, por el ruido dimanante de un festival ubicado en la misma parcela en la que se encuentra su vivienda. Los reclamantes alegaban que la contaminación acústica producida vulneraba la normativa aplicable y producía en su vivienda inmisiones no tolerables, superando los valores límite fijados en la Ley valenciana 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica. Molestias que comportaban, según ellos, una vulneración de sus derechos fundamentales a la integridad personal e intimidad (arts. 15 y 18 CE), para lo que adjuntaron un informe de mediciones acústicas elaborado por una empresa, solicitando al Ayuntamiento que adoptase todas las medidas necesarias, incluyendo la medida cautelar de suspensión inmediata de la actividad, así como una indemnización por los daños morales sufridos. Ante la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento, la parte actora dedujo recurso contencioso-administrativo por el procedimiento mencionado.

Al margen de las alegaciones de irrazonabilidad de la Sentencia de instancia y cuestiones procesales, en cuanto al fondo del asunto, el Tribunal de apelación aprecia, al igual que el Juzgado, pasividad por parte del Ayuntamiento, en tanto que la parte apelante, junto con otros reclamantes, con carácter previo a la reclamación administrativa por vulneración de derechos fundamentales, envío tres escritos a lo largo de dos semanas en los que alegaba los excesivos ruidos producidos por el festival, ante lo que la Administración municipal no realizó ninguna comprobación sobre la veracidad de los hechos comunicados ni actuación alguna en general. Dicho esto, recuerda el Tribunal, conforme a la línea establecida por el TC y el TS (siguiendo la doctrina del TEDH a partir del caso López Ostra contra España de 9 de diciembre de 1994), el carácter que ha de revestir un ruido para permitir accionar la protección dispensada por el derecho fundamental a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio: se requiere una exposición prolongada a unos niveles de ruido que puedan objetivamente calificarse de evitables e insopportables, por impedir o dificultar gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre que la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable esa lesión producida. Por tanto, es algo a comprobar de manera casuística, debiendo verificar si se está ante un «simple exceso ilegal» que no lesioná ningún derecho fundamental, una superación de los umbrales tan cualificada que impida el disfrute pacífico del domicilio o un rebase en términos aún más intensos que suponga una violación del derecho a la integridad física o moral.

Finalmente, del informe aportado por la parte actora, basado en diversos ensayos acústicos realizados en el interior de la vivienda (concretamente un dormitorio), extrae el Tribunal (al igual que el Juzgador de instancia) que se produjeron inmisiones acústicas que superan ampliamente los niveles sonoros (dBA) de recepción internos establecidos en la normativa de aplicación, el anexo de la mencionada Ley valenciana 7/2002. Sin embargo, considera que tales inmisiones no revisten las características que la jurisprudencia exige para considerar que por su «especial gravedad» constituyen una «vulneración grave» de los derechos fundamentales a la integridad moral y a la intimidad. Así, entiende que la exposición al ruido no fue intensa y prolongada por dos razones: tratarse de inmisiones puntuales –tres días no consecutivos y en franjas de dos horas– y producirse solo una parte de estas dentro de lo que la citada norma considera noche u horario nocturno (una de las dos horas en las que tuvieron lugar cada día). Por ello, dado que los recurrentes han escogido el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, la entidad de las inmisiones y su afección en los aludidos derechos constituyen un requisito esencial para que el recurso pueda prosperar, lo que le lleva a desestimar el recurso de apelación y confirmar el pronunciamiento desestimatorio de instancia, si bien sin costas, al fundar el Tribunal su fundamentación de manera más extensa y no ser coincidente con la de la Sentencia apelada.

## V. CONTAMINACIÓN

### 1. Se reafirma la anulación de la ordenanza de restricción de circulación de determinados vehículos en Barcelona

En el número 232 de 2024 de esta revista ya se dio noticia del primer pronunciamiento del Tribunal Supremo con respecto a esta cuestión, la **Sentencia de 2 de noviembre de 2023** (ECLI: ES:TS:2023:4853) (JUR 2023, 423291), que confirmó una Sentencia previa del TSJ de Cataluña, anuladora de la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona, de 2019. Ordenanza que, a su vez, había sido derogada por otra de febrero de 2023.

En esta ocasión, la **Sentencia de 2 de febrero de 2024** (ECLI:ES:TS:2024:660) (JUR 2024, 48925) versa sobre idéntico objeto que la anterior y son coincidentes tanto los recurrentes como sus pretensiones y alegaciones. Por todo ello, el propio Tribunal, en aras a respetar el principio de unidad de doctrina, reproduce la fundamentación esgrimida en aquella y desestima nuevamente el recurso de casación contra la Sentencia del TSJ de Cataluña.

En apretada síntesis, tanto en uno como en otro caso, el Tribunal Supremo desestima como primera cuestión –y óbice procesal para continuar con el asunto– la posible pérdida sobrevenida del objeto, habida cuenta de que la mentada ordenanza de 2019 fue tanto anulada por el TSJ como derogada por otra norma posterior, de 2023. Para enervar esta pretensión preliminar recuerda el Tribunal que no puede equipararse una derogación con una declaración de nulidad, por razón de los efectos *ex tunc* y *ex nunc* de una y otra, no debiendo olvidar a su vez, en este caso, fruto del régimen transitorio contemplado en la norma posterior, la pervivencia del régimen sancionador de la primera ordenanza para los casos en que la nueva no resulte favorable.

En cuanto al contenido sustantivo de los recursos, corrobora las tesis esgrimidas por el Tribunal *a quo*, procediendo, a tal fin, conforme al esquema de motivos planteado en los escritos de oposición, por este orden: i) análisis de la doctrina del TJUE recogida en su Sentencia de 22 de diciembre de 2022 (asunto C-125/20), en la que este Tribunal planteó la necesidad de aprobar normas que incluyan medidas para la mejora de la calidad del aire de las ciudades, frente a la que no encuentra oposición en la Sentencia aquí recurrida en casación, en tanto en cuanto esta última no cuestiona la necesidad de adoptar medidas, sino la inadecuada toma de información en materia de contaminación en la ciudad como basamento que las sustente; ii) el correcto control realizado por el Tribunal de instancia sobre la potestad reglamentaria de la Administración actuante, habida cuenta de que, por un lado, esta última no proporciona información que justifique determinados impactos de las medidas restrictivas recogidas en la ordenanza, así como de posibles alternativas a las mismas, privando al controlador de la posibilidad de realizar un correcto juicio de ponderación de valores, y, por otro, desmiente la idea de que, por tratarse de una potestad reglamentaria en un ámbito (el medio ambiente) que requiere de actuaciones administrativas preventivas, permanentes y proactivas, el control judicial deba estar condicionado, en tanto en cuanto ni hay especialidad ni el control ha de ser diferente, dado que no hay norma que lo respalde; iii) la no vulneración de determinados preceptos de la Directiva 2008/50/CE y de la jurisprudencia del TJUE que la interpreta; y iv) la no transgresión de los artículos 49 LBRL y 4 LRJSP, reflejados por el Tribunal de instancia para señalar la ausencia de plasmación de –nuevamente–determinados impactos, pero no como vicio de procedimiento, sino como elemento justificador que sustente, dentro de la potestad discrecional que ostenta la Administración, las medidas por esta planteadas. Por ello, siguiendo la senda establecida en el primer pronunciamiento, desestima el recurso, sin costas.

## VI. EVALUACIÓN AMBIENTAL

1. La situación fáctica del suelo (suelo urbanizado), derivada de la ejecución de un plan urbanístico posteriormente anulado, puede determinar la elección de la modalidad de evaluación ambiental estratégica por el procedimiento simplificado en lugar del ordinario, si por el tiempo transcurrido y la consolidación de la urbanización, la administración no puede restaurar el orden urbanístico infringido o su coste sea desproporcionado y, además, la evaluación ambiental estratégica obtenida por el

La **Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2024** (ECLI:ES:TS:2024:1481) (JUR 2024, 89225) aborda un recurso de casación contra un pronunciamiento previo del TSJ de la Comunidad Valenciana en la que se declaró nula la resolución de la Consejería competente que disponía la aprobación definitiva del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia. Se fijó como cuestión de interés casacional «determinar la eventual incidencia que pueda tener la situación en que se encuentre el suelo (suelo urbanizado) afectado por un instrumento de planeamiento urbanístico cuando no coincide, como consecuencia de la anulación jurisdiccional de previos instrumentos, con la clasificación vigente del mismo (suelo no urbanizable) en la determinación de la modalidad de evaluación ambiental estratégica exigible – ordinaria o simplificada– para la aprobación de dicho instrumento de planeamiento».

Hay que tener presente para este caso que en 1999 se aprobó un primer Plan Especial modificativo del PGOU, en virtud del que un suelo pasaba de estar clasificado como no urbanizable de protección agrícola a ser suelo urbano, en una superficie de 772.961,17 m<sup>2</sup>. Se ejecutaron las obras de urbanización que finalizaron en 2005 y dicho Plan fue declarado nulo por el Tribunal Supremo en 2009 por haberse omitido un informe en materia de costas. Inmediatamente después, ese mismo año, tras aportarse ese informe omitido, la Consejería competente aprobó un nuevo Plan Especial para sustituir el anterior. Plan que también fue declarado nulo, en este caso por el TSJ, en 2013, por no haberse tramitado *ex novo* y conforme a las nuevas exigencias normativas, tanto urbanísticas como medioambientales. Finalmente, se tramita un tercer y último Plan Especial, en el que la Generalidad emitió informe ambiental y territorial estratégico favorable, y se aprobó en 2018, que es el impugnado y da origen a este proceso.

La cuestión estriba en que la Administración autonómica tramitó la Evaluación Ambiental Estratégica por el procedimiento simplificado y no por el ordinario, con base en varias razones, pudiendo destacarse dos de ellas: i) que el Plan Especial operaba sobre suelo ya transformado en su totalidad por las obras de urbanización ejecutadas, con lo que carecía de incidencia ambiental; y ii) no presentar efectos significativos sobre el medio ambiente. Frente a ello, la Sala de instancia sí entendió que el Plan Especial cumplía los requisitos objetivos del artículo 6.1.a) de la Ley 21/2013, así como de la normativa autonómica, para ser objeto de evaluación ambiental estratégica ordinaria, entre otras razones, por su extensión (772.961,77 m<sup>2</sup>) y por los proyectos que iban a realizarse a continuación en ella, vinculados al tráfico marítimo (actividades de almacenamiento, distribución y ensamblaje de mercancías), incardinables en el Anexo I de la citada ley, en cuyo grupo 9.10 se recogen los «polígonos industriales o usos residenciales que ocupen más de 5 ha». Por lo que se refiere a la falta de incidencia ambiental al operar sobre suelo ya transformado en su totalidad por la ejecución de las obras, siendo el suelo ya urbano antes de la tramitación y aprobación de este último Plan Especial, señaló la Sala de instancia que tales obras se realizaron al amparo de planes que habían sido jurisdiccionalmente anulados, con lo que ese suelo había pasado a tener la clasificación de suelo no urbanizable que le otorgaba el PGOU. A ello añade otras disquisiciones y concluye rechazando todas las alegaciones, declarando la nulidad de pleno derecho de la resolución aprobatoria del Plan Especial y el instrumento de planeamiento mismo, conforme a los artículos 9 de la Ley 21/2013 y 47.2 de la Ley 39/2015.

Recibidos los Autos por el Tribunal Supremo, advierte de que la omisión del procedimiento ordinario, por la relevancia de ambos trámites (información pública y estudio ambiental estratégico), cuando resulte procedente, sustituyéndolo de manera indebida por el procedimiento simplificado, conduce, *prima facie*, una infracción sustancial con efectos invalidantes del acuerdo o autorización del plan o programa en cuestión. Sin embargo, el Tribunal matiza esta conclusión, que, de lo contrario, le habría llevado a desestimar el recurso, y lo hace sobre el fundamento de la fuerza normativa de lo fáctico y su incidencia en la evaluación ambiental. Y lo hace a la vista de que tendría tres razones para confirmar la Sentencia de instancia: i) por sus características y extensión, el Plan encaja en el art. 6.1.a) Ley 21/2013; ii) los proyectos que requieran

urbanización para polígonos industriales o usos residenciales que ocupen más de 5 ha también requieren Evaluación Ambiental Estratégica ordinaria conforme al Anexo I en relación con el artículo 7, ambos de la citada Ley; y iii) *a sensu contrario*, el Plan no tiene cabida en los supuestos de hecho del art. 6.2 Ley 21/2013. Para ello recurre al respeto de los actos jurídicos firmes dictados al amparo de una norma posteriormente declarada ilegal (en este caso, actuaciones materiales –obras de urbanización– al amparo de una norma –el Plan Especial– declarada ilegal después de haber tenido 10 años de vigencia y consecuente presunción de legalidad), a lo que añade la inmodificabilidad de la situación fáctica producida por el Plan ya que, desde la aprobación del primero (1999) hasta la anulación del último por el TSJ (2022), no le es posible a la Administración ejercer sus potestades de restauración del orden urbanístico, reponiendo el estado del suelo al previsto en el PGOU, que es el que formalmente le corresponde tras la anulación del Plan Especial. Entiende que no sería ni social ni económicamente aceptable hacer obras de restauración para que recuperara su condición de rústico para, justo a continuación, aprobar un nuevo Plan por el que se proceda a urbanizar esos mismos terrenos y, añade que, al no ser posible una transformación del suelo, pierde su sentido la tramitación de la EAE ordinaria.

Por tanto, responde a la cuestión de interés casacional de la siguiente manera: «La situación fáctica del suelo (suelo urbanizado), obtenida en su totalidad por la ejecución de un plan urbanístico posteriormente anulado, puede producir el efecto jurídico determinante de la elección de la modalidad de evaluación ambiental estratégica por el procedimiento simplificado y no por el ordinario siempre que, atendido el tiempo transcurrido y la consolidación de la urbanización, esa situación imposibilite a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido o resulten dichas medidas excepcionalmente costosas social y económicamente, siempre que no exista la posibilidad material ni jurídica de elegir otra alternativa distinta de la existente desde la perspectiva medioambiental y concurran especiales razones de interés público que justifiquen la actividad planificadora. En todo caso, para mantener la legalidad del plan la evaluación ambiental estratégica obtenida por el procedimiento simplificado debe ser positiva».

Concluye así estimando el recurso de casación.

## VII. PROTECCIÓN ANIMAL

1. La inclusión de una especie, como el lobo, en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial, no impide la toma de medidas para su control en caso de que cause perjuicios, si bien deberán estar sometidas a un estricto análisis de proporcionalidad, dado su carácter excepcional y a la vista de la necesidad de garantizar el estado de conservación favorable de la especie

### La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 12 de marzo de 2024

(ECLI:ES:TSJCANT:2024:147) (JUR 2024, 119711), tiene por objeto un recurso interpuesto por una asociación ecologista contra una Resolución del Director General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático del Gobierno de Cantabria, por la que se autoriza un control de lobo en los Municipios de Ruente, Cabuérniga y Los Tojos y en la Mancomunidad Campoo-Cabuérniga y la Resolución de fecha de 11 de agosto de 2022 del Consejero de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente de Cantabria que desestima el recurso de alzada interpuesto contra la primera.

El proceso versa sobre las actuaciones que la normativa vigente posibilitan frente a determinadas especies, concretamente las incluidas Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, dentro de las que se encuentra el lobo, a raíz de la reforma operada por la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo V del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, con lo que extiende la calificación de aquél como especie especialmente protegida a todo el territorio nacional (antes de esta reforma, solo desde el río Duero hacia el sur). Orden considerada de carácter básico a raíz de la STC 99/2022, de 13 de julio y que, junto con el Anexo del Real Decreto citado y los artículos 57 y 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del

Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, conforman el marco normativo de aplicación (la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, también ofrece alguna orientación a este respecto, en tanto que recoge el marco de protección mínimo a dispensar por todos los Estados, aumentable de considerarlo ello necesario, como es este el caso).

La asociación ecologista cuestiona que, pese a que el lobo pueda ser objeto de medidas de gestión, como su caza y captura, solo puede procederse a ello de manera excepcional y tasada, debiendo tener lugar alguno de los supuestos que habilitan para ello y siendo necesario la justificación de la toma de medidas. En suma, debe realizarse un análisis del triple requisito de la proporcionalidad con arreglo a las prescripciones de estas normas: adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Procede el Tribunal al examen de los tres puntos y observa que: i) la medida es adecuada, en tanto que se produce uno de los supuestos de hecho que legitiman la toma de acciones por parte de la Administración, concretamente prevenir perjuicios graves al ganado [art. 61.1.b) Ley 42/2007]; ii) no cumple con la exigencia de la necesidad, en tanto que la Administración no justifica la imposibilidad o ineeficacia de todas las alternativas técnicamente posibles, limitándose a aseverar la presencia en las explotaciones ganaderas afectadas de perros mastines u otras razas y tratando de justificar la improcedencia de ciertos vallados en los montes públicos; iii) y tampoco cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, en tanto se exige un estado de conservación favorable de la especie objeto de medidas, tanto con carácter previo a su implementación como con posterioridad a las mismas, no justificando en este caso la Administración el perjuicio que en la conservación favorable de las poblaciones de lobo, más allá de los estrictos términos municipales, va a tener la medida.

Por ello, procede a estimar el recurso, declarando nulas las resoluciones controvertidas, con imposición de costas a la Administración autonómica.

## VIII. FISCALIDAD AMBIENTAL

### 1. Tributos estatales en materia de aguas

#### 1.1. *Canon de control de vertidos: cuantificación*

Mediante **Sentencia del TSJ de Andalucía, Sevilla, de 17 de enero de 2024** (JUR, 2024, 130924) se estima el recurso deducido por una mancomunidad de servicios (MAS, provincia de Huelva), que había pagado el canon aplicando un alto factor de mayoración, a la vista de las condiciones de vertido. Lo había pagado a través de su empresa gestora, GIAHSA.

No se están impugnando las liquidaciones inicialmente giradas, sino que, antes bien, se parte de la firmeza y acatamiento de estas, y de aceptar que, desde el punto de vista de la aplicación de la normativa reguladora del canon que la determina, dicha liquidación es correcta, dado que se partió de los presupuestos fácticos reales (tratarse de aguas sin depuración adecuada) y, por tanto, la liquidación, en sí misma considerada, no es discutida en esta reclamación.

Lo que determina el perjuicio antijurídico para la MAS es que la Junta de Andalucía ha incumplido su obligación legal de construir las instalaciones necesarias para la depuración de las aguas residuales de los núcleos urbanos afectados. Esto supone que los mismos carezcan de las instalaciones de depuración adecuadas, de manera que los vertidos son acreedores a la imposición de un coeficiente de mayoración del 2,5 en el cálculo del importe del canon de depuración, lo que le genera un importante perjuicio económico, resultado de la suma de las diferencias entre las liquidaciones giradas aplicando el coeficiente 2,5 y las que se hubieran girado aplicando el coeficiente 0,5. Lo hace, pues, a través de una demanda de responsabilidad patrimonial.

No se discute que la competencia para depurar las aguas residuales urbanas sea de los ayuntamientos (en

este caso, de la MAS). Pero tampoco se debería discutir, porque así viene establecido en la Ley de Aguas de Andalucía, que la competencia para construir las instalaciones con las que ejercer la competencia de depuración corresponde a la Junta de Andalucía. Y una cosa es presupuesto de la otra; si no existen instalaciones, no se puede depurar correctamente, pero como los ayuntamientos no pueden renunciar a sus competencias de alcantarillado y depuración, no tienen más remedio que verter en forma inexorable sean cuales sean las características del vertido, dado que por su condición de vertidos urbanos no pueden ser clausurados, salvo medidas excepcionales y desproporcionadas como pudiera ser la evacuación de la población.

La competencia sobre la ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía corresponde a la Junta de Andalucía y esa competencia no resulta alterada por la celebración de convenios entre esta y las entidades locales que tengan por objeto desarrollar y ejecutar materialmente la planificación de las aludidas infraestructuras, pues, como se deduce de los rotundos términos de la legislación autonómica sobre aguas, la subrogación de la entidad local en la posición jurídica de la Junta solo se producirá una vez concluida la ejecución de las infraestructuras necesarias para la prestación del servicio y celebrados, en su caso, los contratos de explotación y gestión del servicio público.

Se le imputará, en definitiva, la responsabilidad patrimonial a la Comunidad Autónoma.

Deducimos que la liquidación la emitió la Comunidad Autónoma, por la geografía de la mancomunidad; pero esta doctrina sería igualmente aplicable, aunque el sujeto activo del canon de vertidos hubiera sido el Estado, de lo que deberían tomar nota otras Comunidades Autónomas.

El TSJ, además, no duda en reconocer la legitimidad activa a la MAS, que rechazaba la demandada.

También es estimatoria la **Sentencia del TSJ de Valencia de 22 de febrero de 2024** (JUR, 2024, 116989). El debate se centra en el volumen del vertido: nos encontramos ante un supuesto en el que el vertido que consta en declaración anual presentada por el propio titular es «superior» al volumen de vertido autorizado. Por otra parte, es incontrovertida la concurrencia de las diversas circunstancias fácticas que se alegan por la actora, que objetivan que el aumento de dicho vertido no procede de su red de alcantarillado, sino de la convergencia de distintos factores que se han producido como consecuencia de fuertes lluvias, la afectación del colector, que provocó su falta de estanqueidad determinante de la entrada de agua del río al colector, que acaba en la estación EDAR, estando inacabadas las obras de reparación. Efectivamente se acredita que, durante los años anteriores, los caudales vertidos estaban en el entorno al volumen autorizado, produciéndose ahora un incremento desmesurado de las cantidades tratadas y, siendo así y no mediando causa que justifique el referido incremento, se objetiva que el ismo tiene su causa en los efectos generados por las lluvias, efectos que perduran por el retraso en las referidas obras, de las que únicamente está ejecutada una primera intervención de urgencia.

Si bien «no se sabe realmente cual es la cantidad vertida por el alcantarillado», ello no supone la determinación del canon por el volumen real, pues tanto la norma como la jurisprudencia se refiere a los supuestos en que el volumen vertido es inferior al volumen autorizado, pues la norma se refiere a la causa de inactividad por circunstancias sobrevenidas. Pero en el caso de autos el volumen vertido es superior al autorizado y si bien cabe mantener ab initio que el canon debe ajustarse a la realidad del volumen de vertido, sin embargo y a falta de previsión normativa expresa y hallándose acreditado que dicho exceso no corresponde a los vertidos del alcantarillado de la actora, no cabe imponerle la carga de la prueba para justificar uno y otro volumen, por lo que, siendo así, la liquidación debe practicarse en función del volumen autorizado.

## 2. Tributos autonómicos en materia de aguas

## 2.1. Sistema de los cánones de saneamiento y entidades locales

La **Sentencia del TSJ de Aragón de 8 de enero de 2024** (JUR, 2024, 126699) penetra en los complejos problemas de aplicación del Impuesto aragonés sobre la Contaminación de las Aguas (ICA) en la ciudad de Zaragoza, donde la depuración era explotada por el ayuntamiento a través de infraestructuras financiadas por dicho ayuntamiento y exigiendo tarifas a los usuarios. Se rechaza la vulneración de la prohibición de doble imposición presente en la LOFCA y también se rechaza que el ICA, en realidad, sea una tasa y no un impuesto, teniendo en cuenta que el actor buscaba argumentos para justificar que, en tal circunstancia, no se daba el hecho imponible (de la tasa). La sala de Zaragoza fundamenta su fallo en la Sentencia del TC 98/2018, comentada en su día en esta revista.

## 2.2. Sujetos pasivos y repercusión

El ICA aragonés es el único impuesto sobre la producción de aguas residuales en el que la entidad suministradora no actúa como sustituto del contribuyente, siendo éste el usuario. En la **Sentencia del TSJ de Aragón de 19 de diciembre de 2023** (JUR 2024 40992) será el ayuntamiento de Zaragoza –entidad suministradora, que había sido sustituto hasta la reforma legal que implementó lo señalado– el que discute un sinnúmero de liquidaciones cuyos usuarios, aun tratándose de instalaciones municipales, son distintos del ayuntamiento (asociaciones de vecinos, AMPAS, asociaciones de mujeres, de jubilados, entidades que forman parte del sector público municipal, etc.)

La Comunidad Autónoma achaca al ayuntamiento que, según la información facilitada por la entidad suministradora –el Ayuntamiento de Zaragoza–, es el propio Ayuntamiento de Zaragoza el titular del punto de suministro. Analizados los datos de la información suministrada resulta imposible estimar el recurso.

## 3. Tributos sobre residuos

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

En la **Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de enero de 2024** (JUR 2024 40667), 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 por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos, para el cálculo de la cuota tributaria, el principio de equivalencia exige la determinación previa del volumen de residuos generados por cada actividad sujeta a gravamen*. En el caso concreto la Ordenanza fija el importe de la tarifa por remisión a los grupos existentes en el Impuesto de Actividades Económicas.

El Tribunal casa la Sentencia objeto de recurso y declara que *el volumen de residuos y el coste de su eliminación o tratamiento constituyen elementos básicos de la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos, de manera que deben tener el oportuno reflejo en la memoria financiera, a los efectos de garantizar no solo la determinación del coste, sino los criterios de imputación y distribución entre los contribuyentes sobre la base de los principios de capacidad económica, equivalencia y proporcionalidad*.

*No obstante, atendiendo a la normativa aplicable en el momento del devengo de la tasa, el principio de equivalencia no exige la determinación previa e individualizada del volumen de residuos generados por cada actividad sujeta a la tasa por el servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos sólidos urbanos a los efectos del cálculo de la cuota tributaria.*

## 4. Impuestos estatales sobre la energía

### 4.1. Impuesto sobre el valor de producción de la energía eléctrica: base imponible

El **Tribunal Supremo, Sentencia de 11 de diciembre de 2023** (JUR 2023, 447086), resuelve, acudiendo a la doctrina fijada, entre otras Sentencias a la de 16 de octubre de 2023, Fundamentos de Derecho Tercero y Cuarto 2023 –REDA 232–, la cuestión de determinar si en la base imponible de impuesto deben incluirse o

excluirse conceptos como pagos por capacidad, garantía de potencia de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares, complemento por energía reactiva, complemento por eficiencia y huecos de tensión. Sin forzamiento alguno el TS determina que todos los conceptos anteriores se comprenden la base imponible del impuesto, aunque en el caso concreto se refiere a otros conceptos, la tesis general es plenamente aplicable a los mismos, y a ellos nos remitimos.

## 5. Otros tributos autonómicos ambientales

### 5.1. Cánones eólicos

El **TSJ de Castilla y León (Valladolid), Sentencia de 1 de diciembre de 2023** (JUR 2024, 6279), como en anteriores ocasiones, desestima todos los argumentos esgrimidos por la actora para que se atienda a su solicitud de rectificación de autoliquidación correspondiente a catorce parques eólicos. La Sala realiza un recorrido de los numerosos pronunciamientos que recogen los criterios elaborados por ella misma, por el Tribunal Supremo, por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea—Sentencia de 20 de septiembre de 2017—. Sí que la Sala, pese a la solicitud que realiza la Administración de entender que existía cosa juzgada puesto que la actora había recurrido liquidaciones de ejercicios anteriores con no muy diferentes motivos, no ignora que lo impugnado es la liquidación tributaria correspondiente a un ejercicio cuya conformidad con el ordenamiento jurídico no ha sido cosa juzgada, y estima que *resulta contrario al principio de seguridad jurídica e incluso al de lealtad procesal afirmar que se produce una vulneración constitucional o de normativa comunitaria y no hacer valer todos los motivos en que se sustenta esa afirmación de modo que se acabe reiterando ad infinitum (cada año se liquida el impuesto) una petición de planteamiento de cuestiones, sea de inconstitucionalidad sea prejudicial, como la aquí realizada, petición ya rechazada respecto de la propia actora en tres ocasiones*— referencia la Sentencia del TS de 2 de junio de 2020—. El TSJ en relación con el solapamiento al que se alude con el IBI, destaca que la naturaleza de ambos impuestos es distinta, el IBI se configura como un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles, y el Impuesto autonómico se configura como un tributo propio de la Comunidad que tiene naturaleza real y finalidad extrafiscal que grava la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión; el hecho imponible en el Impuesto ambiental es la generación de afecciones e impactos visuales y ambientales por los parques eólicos, y no su mera titularidad; los sujetos pasivos del a título de contribuyentes son quienes exploten las instalaciones; no coincidiendo tampoco el resto de los elementos de los impuestos comparados.