

# NOTAS DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

TOMÁS FONT I LLOVET  
ALFREDO GALÁN GALÁN  
ORIOI MIR PUIGPELAT  
ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ  
JOAQUÍN TORNOS MAS

Universidad de Barcelona

## I. SANCIONES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES EN MATERIA DE TRÁFICO. LOS ESTRICTOS REQUISITOS DEL RECURSO DE CASACIÓN

Como es sabido, el principio constitucional de autonomía local se ha traducido, entre otras manifestaciones, en una flexibilización de la reserva de ley en materia sancionadora, comportando un reforzamiento de la capacidad de los municipios de colaborar en la tipificación de infracciones y sanciones administrativas. Pero dicha flexibilización se encuentra en todo caso limitada por los principios de jerarquía normativa y de primacía de la ley, que obligan a las normas locales sancionadoras a observar los preceptos legales vigentes. Así se desprende de la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2012 (Sección 4.<sup>a</sup>; recurso núm. 2/2010), por la que se confirma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de junio de 2009 (Sección 2.<sup>a</sup>; recurso núm. 8/2006) que había anulado el Decreto del Ayuntamiento de Madrid de 3 de noviembre de 2005 que fijaba el cuadro de las infracciones y sanciones de tráfico aplicables en dicho municipio.

A juicio de ambos Tribunales, la opción seguida por el referido Decreto de establecer una cuantía fija para cada infracción administrativa es contraria al artículo 67 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, precepto que hasta su modificación por parte de la Ley 18/2009 contemplaba una horquilla con un importe mínimo y máximo para las infracciones leves, graves y muy graves.

Según la lacónica motivación del Tribunal Superior de Justicia, «[d]el examen de la disposición impugnada se desprende claramente que se infringe el principio de jerarquía normativa, pues establece una

cuantía fija para cada tipo de infracción sin tener en cuenta que la ley establece un margen o recorrido de la sanción, a modo de ejemplo para las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 90 euros, lo que implica que pueden ser sancionadas con una multa inferior a los 90 euros que de modo general establece la norma, que es en el concreto acto de imposición de la sanción cuando de manera motivada se debe elegir la concreta sanción a imponer teniendo en consideración todos los elementos del caso, y no puede de manera [apriorística] determinarse el importe de la sanción» (FJ 4.º —6.º, en realidad—). El Tribunal Supremo avala esta interpretación limitándose a señalar, de forma todavía más escueta, que resulta «razonable y ajustada a derecho» (FJ 4.º) y complementándola con una invocación fugaz del principio de proporcionalidad (FJ 6.º).

Lo que verdaderamente le interesa al Tribunal Supremo es dejar bien claros, una vez más, algunos de los estrictos límites del recurso de casación. Aunque la sentencia no inadmita el recurso y entre en el fondo del asunto (con la brevedad apuntada, y sin aludir a la incidencia de la autonomía municipal en la materia ni entrar en otras cuestiones de interés, como la de si el referido Decreto poseía mera eficacia interna, como sostenía la Administración recurrente —de forma poco convincente, debe decirse—), merece ser retenida como prontuario del extremo formalismo del recurso de casación.

Según el Tribunal, «la naturaleza extraordinaria y formal del recurso de casación» comporta que «los preceptos invocados como infringidos en su interpretación o como vulnerados por su falta de aplicación en la sentencia no puede[n] ser esgrimidos por vez primera en sede casacional», quedando vedada la introducción de cuestiones nuevas (FJ 3.º); «[n]o cabe en un recurso de casación combatir el acto administrativo de instancia reproduciendo los argumentos de la demanda en lugar de atacar la sentencia» y los razonamientos en que esta se basa (requisito este interpretado a menudo de un modo excesivamente formalista, difícilmente compatible con el derecho a una tutela judicial efectiva —qué hay de malo en reproducir los argumentos de la instancia cuando la Sala, incumpliendo su deber de dictar una sentencia motivada y congruente, no los ha considerado siquiera—) (FJ 4.º); «[n]o cabe una invocación global de un articulado o de un largo conjunto de preceptos [...] sino que es preciso desgranar las infracciones cometidas respecto cada uno de los artículos invocados» (FJ 4.º); «el apartado cuarto del art. 86 LJCA limita el recurso de casación a las sentencias que se funden en infracción de normas de derecho estatal o comunitario europeo, naturaleza que no ostenta una Ordenanza municipal», por lo que no cabe recurrir en casación sobre la base de la vulneración de

una norma local (FJ 4.º); «no es suficiente lanzar al Tribunal un conjunto corto o amplio de sentencias sin proceder a analizar c[ó]mo ha sido quebrantada la doctrina en ellas sentada respecto al concreto supuesto impugnado» (FJ 5.º); a diferencia de lo que sucede en el recurso para la unificación de doctrina, en el marco del recurso de casación ordinario «resulta absolutamente inapropiado utilizar como jurisprudencia conculcada la doctrina vertida por las Salas de lo Contencioso Administrativo de distintos Tribunales Superiores de Justicia sobre la materia concernida», ya que, a diferencia de lo que ocurre en relación con el Derecho autonómico, en materia de Derecho estatal y de la Unión «es el Tribunal Supremo qui[e]n ostenta el monopolio hermenéutico a efectos del recurso de casación» (FJ 5.º).

Si a ello se suman la interpretación extraordinariamente restrictiva de las demás causas de inadmisión del recurso efectuada por el Tribunal en su jurisprudencia reciente (en particular, la inadmisión automática por ubicar el motivo del recurso en una letra del artículo 88.1 de la LJCA distinta de la que corresponda), y la drástica elevación a 600.000 euros de la cuantía casacional operada por la Ley 37/2011, parece poder afirmarse que, en la actualidad, el recurso de casación ordinario ha pasado a ser el de unificación de doctrina, sujeto a una cuantía de 30.000 euros, más asequible para el grueso de los recurrentes.

Es comprensible la voluntad de reducir la carga de trabajo del más Alto Tribunal y de tratar de poner coto a las dilaciones indebidas. Pero no debe olvidarse, desde la perspectiva de los recurrentes, que es preferible una tutela judicial demorada que la ausencia de toda tutela por la falta de admisión de los recursos. Y, desde la perspectiva del propio Tribunal, que descargarlo de tanto trabajo puede acabar convirtiéndolo en superfluo (OM).

## II. DE NUEVO SOBRE LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA INFRAESTRUCTURA PARA LA CALIDAD Y SEGURIDAD INDUSTRIAL: NULIDAD DE LA AUTORIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL E INAPLICACIÓN DE DETERMINADOS REQUISITOS A LAS PERSONAS FÍSICAS

En el número 186 de esta REVISTA comentamos la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) de 29 de junio de 2011 que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 252/2010, interpuesto por el Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales contra el Real Decreto 338/2010, de 19 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de la infraestructura

para la calidad y seguridad industrial, aprobado por el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre. Como ya manifestamos, se trata de una de las numerosas modificaciones reglamentarias efectuadas para adecuarse a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de septiembre, relativa a los servicios en el mercado interior y, en especial, a sus dos leyes de transposición: la Ley 17/2009, de 23 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley anteriormente citada. Esta sentencia declaró, en el fallo, la inaplicabilidad de la necesidad de autorización administrativa previa para la creación de los organismos de control, tal y como estaba prevista en el artículo 15 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (modificado por la Ley 25/2009), y en el artículo 43 del Real Decreto 2200/1995, de 19 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y seguridad industrial (modificado por el Real Decreto 338/2010, de 28 de diciembre), salvo cuando la exigencia de la autorización resulte obligada en los términos recogidos en el artículo 4.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (modificado también por la Ley 25/2009). Vemos, pues, que no contenía ningún pronunciamiento anulatorio del citado Reglamento, sino de inaplicación.

Con posterioridad se ha dictado la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>) de 27 de febrero de 2012 que estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 191/2010, interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales también contra el citado Real Decreto 338/2010. A diferencia del recurso contencioso-administrativo núm. 252/2010, se han personado, como partes codemandadas, la Asociación Nacional de Organismos de Control y la Asociación Española de Grupos Empresariales de Inspección y Certificación. En el presente recurso se plantea también la nulidad de los apartados 1 y 2.a) del artículo 42 del Real Decreto 338/2010 (en tanto que se refieren a la necesidad de autorización de los organismos de control) y de los apartados 2.b) y 2.c) y 4.b) y 4.c) de este mismo precepto (por exigir determinados requisitos para la acreditación de los organismos de control, ya sean personas jurídicas o físicas). Ahora bien, subsidiariamente, se pide que se declare la no aplicación de estos requisitos a las personas físicas. Y el fallo de la sentencia contiene dos pronunciamientos que difieren de la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2011, que son los siguientes: a) la no aplicación a las personas físicas de los requisitos establecidos para su acreditación en los apartados 2.b) y 2.c) y 4.b) y 4.c) del artículo 42 del Real Decreto 338/2010; y b) la nulidad de los aparta-

dos 1 y 2.a) del artículo 42 «en cuanto exigen la autorización, previa acreditación, para que los organismos de control ejerzan sus funciones». A continuación examinamos brevemente los aspectos novedosos de esta sentencia, remitiéndonos a los comentarios ya realizados de la sentencia de 29 de junio de 2011.

De forma previa, cabe advertir que el fundamento de Derecho primero rechaza la causa de inadmisibilidad por falta de legitimación alegada por la Asociación Nacional de Organismos de Control, pues se considera que el Colegio Profesional recurrente está legitimado para la defensa de los intereses profesionales de los peritos e ingenieros técnicos industriales colegiados que, en cuanto personas físicas, podrían verse favorecidos por el éxito de la pretensión. Se considera irrelevante que este efecto favorable pudiera, asimismo, beneficiar o extenderse a otras personas físicas distintas de aquellos técnicos.

Ya entrando en el fondo del recurso, la sentencia se hace eco de la anterior del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2011 reproduciendo, de forma extensa, sus fundamentos de Derecho en el fundamento de Derecho tercero. Y, luego, realiza unas consideraciones específicas sobre las dos cuestiones planteadas relativas a determinados requisitos de la acreditación y la sumisión a autorización.

En primer lugar, el fundamento de Derecho cuarto desestima la pretensión de nulidad de los apartados 2.b) y 2.c) y 4.b) y 4.c) del artículo 42 del Reglamento, que exigen a los organismos de control determinados requisitos para su acreditación, ya sean de carácter material (disponer de medios técnicos, materiales y personales) u organizativo (separar los aspectos técnicos de los de gobierno y representación y contar con un organigrama y estatutos). Remitiéndose a lo ya expuesto en la sentencia precedente, se manifiesta que la potestad reglamentaria del Gobierno permite imponer a los organismos de control determinados requisitos organizativos, materiales y de personal con formación, así como la de que aporten la documentación correspondiente (organigrama, estatutos) en cuanto expresión de la aptitud necesaria para ejercer sus funciones. Pero ahora se estima la pretensión subsidiaria —no esgrimida en el anterior recurso contencioso-administrativo— de que se declare la no aplicación de estos requisitos a las personas físicas que quieran actuar como organismos de control, ya que resultan incompatibles con la naturaleza individual y debe preservarse en todo caso el derecho de las personas físicas a ejercer esta actividad. Y, como hemos visto, esta declaración de no aplicación de dichos requisitos a las personas físicas se traslada al fallo.

Y, en segundo lugar, el fundamento de Derecho quinto se reafirma en la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2011 sobre la

vulneración del ordenamiento jurídico por la sumisión a autorización de los organismos de control al no haberse justificado, ni en la Ley ni en el Reglamento, ninguna razón imperiosa de interés general. Incluso se recuerda que bastan la comunicación previa o la declaración responsable, según el artículo 4 de la Ley de Industria. Como ya expusimos, este pronunciamiento judicial sobre la determinación del régimen de intervención administrativa de los organismos de control no se ajusta al artículo 4 de la Ley de Industria, que se refiere a las actividades industriales y no a las de control industrial, ni tampoco al artículo 71.2 LJCA, que prohíbe a los órganos jurisdiccionales determinar el contenido de los preceptos de una norma en sustitución de los que anulen.

A diferencia de la sentencia precedente, que se limitó a declarar, en el fallo, la inaplicación de la necesidad de autorización de los organismos de control prevista en el artículo 43, la sentencia que comentamos declara, en el fallo, la nulidad de los apartados 1 y 2.a) del artículo 42 «en cuanto exigen la autorización, previa acreditación, para que los organismos de control ejerzan sus funciones». Sobre este pronunciamiento anulatorio hacemos las siguientes observaciones en cuanto a su justificación y alcance.

Primero, se justifica la declaración de nulidad —y no la mera inaplicación— en base a las diferentes pretensiones planteadas en ambos recursos. Ahora bien, en los dos recursos se solicitó la nulidad de los apartados 1 y 2.a) del artículo 42 del Reglamento en tanto que sometían los organismos de control a autorización, tal como reconoce el fundamento de Derecho segundo de la sentencia que comentamos. Como ya dijimos entonces, no había ningún impedimento legal de que la sentencia precedente anulara —y no solo inaplicara— el precepto del Reglamento que somete los organismos de control a autorización al establecer un régimen de autorización no previsto por ningún precepto de la Ley de Industria que fuera aplicable al existir una reserva de ley por el artículo 5 de la Ley 17/2009 y al no constar justificación alguna de las circunstancias que exige el artículo 5 de la Ley 17/2009. Ello a diferencia del artículo 15 de la Ley de Industria, respecto al cual la sentencia sí debía limitarse a su inaplicación a resultas del principio de primacía del Derecho europeo.

Y segundo, debemos indicar que se declara la nulidad de los apartados 1 y 2.a) del artículo 42 del Reglamento, mientras la sentencia precedente declaró la inaplicación del artículo 43. Ello puede plantear dudas sobre el alcance de la nulidad porque el citado artículo 42 se refiere a la acreditación de los organismos de control industrial por una entidad de acreditación. Según el artículo 17 de la Ley de Industria, la acreditación corresponde a las entidades de acreditación, que son ins-

tituciones sin ánimo de lucro que se constituyen con la finalidad de verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos de los organismos de control, reuniendo esta condición la Entidad Nacional de Acreditación ([www.enac.es](http://www.enac.es)). Mientras el artículo 43 tiene por objeto la autorización de los organismos de control industrial que corresponde a la Administración competente en materia de industria (normalmente, Comunidades Autónomas), según dispone el apartado 3 del artículo 15 de la Ley de Industria, que fue declarado inaplicable por la sentencia precedente.

Una primera lectura podría llevar a la conclusión de que con esta nueva sentencia se declara la nulidad de la exigencia de acreditación de los organismos de control industrial. Ahora bien, si se examinan los fundamentos de Derecho y el contenido del fallo, parece que debiera interpretarse que la nulidad de los apartados 1 y 2.a) del artículo 42 del Reglamento lo es solo a los efectos de la necesidad de autorización, si bien hubiera sido deseable una mayor claridad de la sentencia. Así, el fundamento de Derecho quinto concluye que «solicitada como ha sido la declaración de nulidad —y no la mera inaplicación de los dos preceptos reglamentarios citados (apartado primero y apartado segundo, letra a, del artículo 42 del Reglamento de la infraestructura para la calidad y seguridad industrial)—, la Sala debe acceder a dicha pretensión vista la falta de adecuación de uno y otro a las normas generales de rango superior que solo permiten someter a autorización administrativa las actividades de servicios respecto de las cuales se demuestren cumplidamente las razones imperiosas de interés general que lo justifican». En este mismo fundamento de Derecho se efectúa una remisión a la sentencia precedente en cuanto declaraba la inaplicabilidad de la exigencia de autorización para los organismos de control. Y, de forma más específica, el fallo declara la nulidad de los apartados 1 y 2.a) del artículo 42 «en cuanto exigen la autorización, previa acreditación, para que los organismos de control ejerzan sus funciones». Además, la acreditación está prevista en los artículos 15.2 y 17 de la Ley de Industria, que no han sido declarados inaplicables por la sentencia precedente ni por la que comentamos. Recordamos que la inaplicación del artículo 15 de la Ley de Industria por la sentencia precedente era solo respecto a la necesidad de autorización administrativa. Además, las pretensiones de nulidad de los recurrentes de estos apartados del artículo 42 lo son solo a los efectos del régimen de autorización, tal como ya sucedió en la sentencia precedente. Ahora bien, la sentencia precedente declaró la inaplicación del artículo 43 del Reglamento a pesar de no haber sido solicitada su nulidad ni inaplicación por la recurrente, y sin que el Tribunal declarara que hiciese uso de la facultad prevista en el artículo 33.3 de

la LJCA de extender el enjuiciamiento a otros preceptos por razones de conexión o consecuencia con los preceptos recurridos. En cambio, la sentencia que comentamos ha seguido las pretensiones de la recurrente ciñéndose a los artículos recurridos. No obstante, hubiera sido deseable para garantizar la seguridad jurídica que el Tribunal hubiera extendido el enjuiciamiento al artículo 43 del Reglamento, que es el que establece y regula la autorización a los efectos de poder declarar su nulidad. Y ello en lugar de declarar la nulidad de los apartados 1 y 2.a) del artículo 42, relativos a la acreditación y que solo contienen algunas referencias a la autorización (TF y AP).

### III. ALCANCE DEL ESTUDIO DE ALTERNATIVAS DE LA NORMATIVA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y DEL RÉGIMEN DE DISTANCIAS DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA Y AMBIENTAL FRENTE A LA AUTORIZACIÓN ESTATAL DE INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de diciembre de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.<sup>a</sup>) estimó el recurso contencioso-administrativo núm. 1213/2006, interpuesto por la Asociación Ecologistas en Acción-Coda contra la desestimación presunta del recurso de alzada contra la Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 27 de marzo de 2006 por la que se autorizaba la instalación de una central térmica de ciclo combinado con una potencia de 1.200 MW en Morata de Tajuña (Madrid), y contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático de 7 de febrero de 2005 por la que se formulaba declaración de impacto ambiental de dicho proyecto. En consecuencia, anuló estos dos actos administrativos por ser disconformes a Derecho; en concreto, por apreciar las tres siguientes vulneraciones: a) inexistencia de justificación sobre alternativas exigida por la normativa de evaluación de impacto ambiental al no analizar otros emplazamientos —artículo 2.1.b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, que ha sido reproducido por el actualmente vigente artículo 7.1.b) del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental—; b) falta de la distancia mínima de 2.000 metros al núcleo urbano de Morata de Tajuña prevista por el artículo 3.2.15 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, sin que se hayan acreditado las circunstancias excepcionales que permiten al Estado apartarse del planeamiento urba-



nístico (urgencia y excepcional interés público e imposibilidad de que este interés pueda ser satisfecho con otra ubicación que respete la distancia de seguridad para la población); y c) incumplimiento de esta misma distancia mínima establecida también por el artículo 4 del Decreto 2461/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (en adelante, RAMINP), sin que se haya justificado ninguna de las excepciones a esta distancia admitidas en los artículos 15 y 20. Además, se establece que es de aplicación lo dispuesto por el RAMINP porque la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación de impacto ambiental de la Comunidad de Madrid, que ha sustituido a este Reglamento estatal, regula, básicamente, el régimen jurídico de los procedimientos ambientales, sin que exista una protección equivalente o mejorada en este punto.

Tanto el abogado del Estado como la sociedad mercantil code mandada titular de la autorización de la central térmica han inter puesto sendos recursos de casación con el mismo núm. 2793/2010, que han sido desestimados por la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat). A continuación comentamos, en primer lugar, la desestimación de los motivos del abogado del Estado y, en segundo lugar, los de la sociedad mercantil.

El abogado del Estado plantea un único motivo de casación consistente en que la sentencia desconoce la competencia exclusiva de la Administración General del Estado para autorizar la construcción de instalaciones de producción de energía eléctrica cuando su aprovechamiento afecte a otras Comunidades Autónomas, tal como disponen los artículos 149.1.22 CE, 3.2.a) y 36.1 y 3 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y 111 y 113 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Además, según las disposiciones adicionales tercera y duodécima de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, alega que las competencias urbanísticas transversales de otras Administraciones en ningún caso pueden desplazar esta competencia exclusiva de la Administración General del Estado sobre obras públicas de interés general, como la que representa la central de Morata de Tajuña, destinada a satisfacer un servicio esencial para la comunidad.

La sentencia insiste en que no se está cuestionando competencia estatal alguna, sino que deja bien claro que la Administración General del Estado debe respetar la normativa ambiental y la normativa urbanística que es de competencia autonómica y local en relación, en el pre-

sente caso, a la justificación de la falta de alternativas de emplazamiento y del respeto de las distancias de la población:

«Por ello, sostenemos que el alcance del título competencial del Estado, establecido en el artículo 149.1.22.<sup>a</sup> CE de la Constitución, en materia de autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad, no se cuestiona en el presente proceso, cuyo ámbito de cognición se circunscribe a examinar la conformidad o disconformidad a Derecho de la resolución de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático de 7 de febrero de 2005, y de la resolución del Director General de Política Energética y Minas de 27 de marzo de 2006, desde la perspectiva de observancia de la normativa medioambiental, pues no cabe poner en cuestión que la Administración del Estado está obligada, con carácter previo, a autorizar proyectos de instalaciones de producción de energía eléctrica, en el ámbito de su competencia, a analizar y valorar si se cumplen no solo las normas legales y reglamentarias que contemplan específicamente el régimen jurídico del sector eléctrico, sino también, de forma inexcusable, el Derecho ambiental, conforme a lo dispuesto en las Directivas Comunitarias relativas a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y la conservación de hábitats naturales y en el Derecho estatal.

(...) no está en discusión el carácter prevalente de la competencia del Estado sobre la autorización del proyecto de construcción de Centrales de producción de energía eléctrica ni el principio de lealtad institucional o el principio de coordinación interadministrativa, sino si las decisiones de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático y del Director General de Política Energética y Minas cuestionadas, debieron contemplar otra ubicación del proyecto de construcción de la Central de Morata de Tajuña que respete la distancia de seguridad para la población establecida de forma coincidente en las Normas Subsidiarias de Planeamiento y en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, al no darse los presu-

puestos de urgencia o excepcional interés público, que determinen la validez jurídica del emplazamiento autorizado».

La empresa mercantil alega hasta ocho motivos de casación. En primer lugar, la sentencia del Tribunal Supremo rechaza los motivos quinto y octavo, esgrimidos al amparo del apartado c) del artículo 88.1 LJCA. Considera que no se produce ninguna incongruencia omisiva puesto que la sentencia recurrida examina los argumentos expuestos. Y tampoco la sentencia incurre en motivación ilógica y arbitraria sobre el régimen de distancias, ya que justifica la aplicación del RAMINP y analiza la idoneidad de los emplazamientos seleccionados desde la perspectiva medioambiental. A continuación examina el resto de motivos relativos al apartado d) del artículo 88.1 LJCA y que agrupamos según se refieran a la normativa de evaluación de impacto ambiental, la normativa ambiental de actividades o las normas urbanísticas.

En relación a la normativa de evaluación de impacto ambiental, se esgrimen los motivos primero, sexto y séptimo. El motivo primero alega la infracción del artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, y de los artículos 15 y 29 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, porque se atribuye a la declaración de impacto ambiental un contenido que no le corresponde sobre aspectos urbanísticos y de actividades molestas. La sentencia del Tribunal Supremo rechaza estas consideraciones al afirmar que la declaración de impacto ambiental «debe contener un examen concreto y pormenorizado de las repercusiones que el concreto emplazamiento proyectado de la instalación de producción de energía eléctrica provoca en el desarrollo vital de las poblaciones limítrofes, así como, en su caso, un estudio de las alternativas de localización técnicamente viables que resulten menos gravosas para la preservación de los intereses medioambientales». Ello se fundamenta en base a los artículos 4 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y 5.2 de la Directiva del Consejo 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Los motivos sexto y séptimo sostienen que se ha hecho una interpretación incorrecta del contenido del estudio de impacto ambiental sobre análisis de alternativas al exigir un análisis de alternativas de emplazamiento, cuando la normativa es mucho más amplia y flexible para hacer compatible la actividad con el medio ambiente mediante el examen de otro tipo de alternativas, tal como disponen los artículos 2.1.b) del Real Decreto Legislativo 1320/1986 y 7 y 8 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de sep-

tiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986. La sentencia ratifica la interpretación de la sentencia recurrida de que entre las diferentes alternativas se deben examinar también las referentes al emplazamiento, tal como sostiene la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2007 (RC 8668/2033) y se deriva del artículo 5.1 y anexo III.2 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 7 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Además, especifica que ello es más necesario en este caso en que la localización propuesta era contraria al régimen de distancias establecido en el RAMINP y en las NN.SS. de Planeamiento y, además, era cuestionada por la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional de la Comunidad de Madrid, por su proximidad al núcleo urbano de Morata de Tajuña. Por ello considera procedente «un estudio de alternativas a la ubicación, que no contravinieran los intereses públicos de carácter medioambiental concurrentes, relativos a la calidad del aire y la protección de la salud, que eran de relevante significación y trascendencia por la eventual incidencia de las emisiones de óxidos de nitrógeno y de dióxido de azufre a la atmósfera sobre la población del municipio de Morata de Tajuña».

En relación a la normativa ambiental de actividades, el motivo segundo del recurso de casación de la empresa codemandada alega que la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2002 de la Comunidad de Madrid ha desplazado la aplicación del artículo 4 del RAMINP, que fija la distancia de 2.000 metros de cualquier núcleo habitado. Y el motivo tercero afirma que esta distancia mínima no es un límite absoluto, sino que se permite su aminoración siempre que se adopten medidas compensatorias, tal como admiten los artículos 15 y 20 del citado Reglamento estatal. La sentencia sostiene la aplicación del artículo 4 del RAMINP porque la Ley 2/2002 no era aplicable por razones temporales y por excluir de su ámbito de aplicación los proyectos que debían ser aprobados por la Administración General del Estado. Ahora bien, insiste en que igualmente debería aplicarse la distancia mínima de 2.000 metros establecida por este Reglamento estatal, ya que, siguiendo los argumentos de la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2004, «no contenía una protección medioambiental equivalente o más intensa a la prevista en la referida disposición reglamentaria estatal». Y también considera que la sentencia no confiere un alcance absoluto a la distancia mínima de 2.000 metros, sino que no se han aducido razones de excepcional interés público que justifiquen flexibilizar o excepcionar la aplicación del régimen de distancias, conforme a lo dispuesto en los artículos 15 y 20 del mencionado Reglamento estatal.

Y, finalmente, el motivo cuarto del recurso de casación de la empresa codemandada se refiere a la normativa urbanística y ambiental al sostener la vulneración de las competencias ejecutivas de urbanismo y medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Madrid (arts. 26.1.4 y 27.7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid), por cuanto se exige que estas materias sean tratadas por los actos administrativos del Estado impugnados. La sentencia rechaza esta supuesta invasión competencial por parte del Estado puesto que no niega que corresponda a la Comunidad de Madrid la autorización de una actividad considerada como clasificada, tanto desde la perspectiva urbanística como ambiental. Pero insiste que ello no obsta a que cuando la Administración General del Estado ejerce sus propias competencias sustantivas en relación con la autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica y procede a formular la declaración de impacto ambiental pueda atender, en base al principio de colaboración, las observaciones formuladas por las Administraciones públicas territoriales afectadas, sin menoscabo alguno de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente ni del principio de autonomía local. Ello se afirma a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en la sentencia 13/1998, de 22 de enero, en que se subraya la relevante incidencia del principio de colaboración administrativa en la formulación de la declaración de impacto ambiental para respetar el orden constitucional de distribución de competencias. En relación a esta importante sentencia del Tribunal Constitucional, debemos recordar el voto particular de cinco magistrados emitido por utilizar el principio de colaboración administrativa como una compensación a las CC.AA., claramente insuficiente, al atribuir la competencia para emitir la declaración de impacto ambiental a la Administración General del Estado cuando el proyecto es aprobado por ella misma. De esta manera se limita la competencia autonómica ejecutiva en medio ambiente, reconocida en los estatutos de autonomía, a una participación en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de competencia estatal que vayan a realizarse en su territorio o que puedan afectar a su medio ambiente (AP).

