# ALEGACIÓN AL PLAN ENERGÉTICO DE NAVARRA HORIZONTE 2013

# "CIERRE Y DESMANTELAMIENTO" DE LA CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO DE CASTEJÓN (GRUPO 2) 400 MW

# Contenido

**1. INTRODUCCIÓN** ..... 3

**2. PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS. PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO DE NAVARRA** ..... 4

2.1. PROCEDIMIENTO ORDINARIO 42/2006 ..... 4

2.1.1. Recurso de Casación núm. 4308/2008 ..... 4

2.1.2. Ejecución de Sentencia núm. 2/2012 ..... 4

2.2. Procedimiento Ordinario 381/2006 ..... 4

2.2.1. Recurso de Casación núm. 1139/2014 ..... 5

2.3. Procedimiento Ordinario 93/2009 ..... 5

2.4. Procedimiento Ordinario 183/2011 ..... 6

2.4.1. Recurso de Casación núm. 008/004172/2012 ..... 6

2.5. Procedimiento Ordinario 569/2011 ..... 6

**3. SENTENCIAS FIRMES. SITUACIÓN DE ILEGALIDAD** ..... 7

**4. ALEGACIÓN. SOLICITUD DE CIERRE Y DESMANTELAMIENTO DE LA CENTRAL TÉRMICA ILEGAL.** ..... 7

5. **METODOLOGÍA DE TRABAJO Y ALCANCE DE LOS TRABAJOS DE CIERRE Y DESMANTELACIÓN** ..... 9

5.1. TRABAJOS PREVIOS Y ACTUACIONES DE DESMONTAJE Y DEMOLICIÓN ..... 9

5.2. TRABAJOS DE CARACTERIZACIÓN DE SUELOS Y AGUAS SUBTERRÁNEAS ..... 10

5.3. POSIBLE APROVECHAMIENTO DE EQUIPOS E INSTALACIONES ..... 11

5.4. DESMONTAJE Y DEMOLICIÓN FINAL ..... 12

**6. ANEXOS. SENTENCIAS FIRMES.** ..... 13

## 1. INTRODUCCIÓN

El borrador propuesto para ser aprobado como el “Plan energético de Navarra horizonte 2030” no entra en la cuestión de la central térmica ilegal instalada en el municipio de Castejón. Si que se menciona en el Plan que el conjunto de las tres centrales térmicas en Castejón apenas produjeron en el año 2014 el 8% de toda la electricidad que se generó en Navarra.

Al margen de este dato, que refleja una nefasta planificación de los anteriores Planes energéticos aprobados, lo que es claramente denunciable ante este Plan es la no existencia de un análisis reflexivo sobre la conveniencia o no de la planificación de dicha central en los anteriores planes aprobados por el Gobierno de Navarra, y por otro lado es tremendamente irresponsable no plantear un ordenamiento de la situación ilegal en la que actualmente se encuentra la Central Térmica de Ciclo Combinado de Castejón (GRUPO 2) de 400 MW.

Se presupone que el Gobierno de Navarra debe dar ejemplo en todas sus actuaciones por acción y por omisión, además debe velar por el cumplimiento estricto y rigurosos de la legalidad vigente, no es de recibo que exista una instalación de producción eléctrica con una potencia de 400 MW en situación de absoluta ilegalidad y no se mencione dicha circunstancia ni se plantee ninguna planificación futura para regularizar la situación de dicha instalación. Añadiendo a estos hechos, el agravante de que el Gobierno de Navarra ha sido parte en el proceso para que esa instalación, ahora ilegal, se haya llevado a cabo.

## 2. PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS. PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO DE NAVARRA

A continuación se describe brevemente algunos procedimientos en los que el Gobierno de Navarra ha sido parte.

### 2.1. PROCEDIMIENTO ORDINARIO 42/2006

Procedimiento Ordinario 42/2006 seguido ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra interpuesto por DON PABLO LORENTE ZAPATERIA, entre otros, contra el Acuerdo de Gobierno de Navarra de 7-11-2005 (BON 25-11-2005) por el que se aprueba el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) Grupo II de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Castejón (Navarra). Se dictó la sentencia núm. 304/2008 con fecha 12-6-2008 estimando el Recurso.

#### 2.1.1. Recurso de Casación núm. 4308/2008

Recurso de Casación núm. 4308/2008 seguido ante la Sala Tercera Sección Quinta del Tribunal Supremo interpuesto por COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA y la entidad mercantil ELECTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO, S.A. (ELEREBRO) frente a Sentencia de 12-6-2008 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el Procedimiento Ordinario 42/2006. Desestima el Recurso de Casación.

#### 2.1.2. Ejecución de Sentencia núm. 2/2012

Ejecución de Sentencia núm. 2/2012 seguida ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

### 2.2. Procedimiento Ordinario 381/2006

Procedimiento Ordinario 381/2006 seguido ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra interpuesto por

DON PABLO LORENTE ZAPATERIA, entre otros, contra el Acuerdo de Gobierno de Navarra de 13-3-2006 desestimatorio del Recurso de Alzada interpuesto contra la Orden Foral 512/05, de 12 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se concede autorización ambiental integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado 800 MW en Castejón (Navarra). Se dictó sentencia núm. 71/2014 con fecha 10-2-2014, estimando el Recurso Contencioso-Administrativo.

#### 2.2.1. Recurso de Casación núm. 1139/2014

Recurso de Casación núm. 1139/2014 seguido ante la Sala Tercera Sección Quinta del Tribunal Supremo interpuesto por la entidad mercantil HIDROELECTRICA DEL CANTABRICO, S.A. frente a Sentencia de 10-2-14 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el Procedimiento Ordinario 381/2006. Desestima el Recurso de Casación.

### 2.3. Procedimiento Ordinario 93/2009

Procedimiento Ordinario 93/2009 interpuesto por DON PABLO LORENTE ZAPATERIA contra Acuerdo de Gobierno de Navarra de 22 de diciembre de 2008 desestimatorio de recurso de alzada interpuesto contra la Resolución 982/2008, de 15 de mayo del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se concede Autorización Ambiental Integrada para la instalación de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado de 400 MW-Grupo 1 en el término municipal de Castejón seguido la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el que se dictó Sentencia 282/2010, de 9 de junio de 2010 no admitiendo a trámite el recurso.

## 2.4. Procedimiento Ordinario 183/2011

Procedimiento Ordinario 183/2011 interpuesto por ASOCIACION VALENTIN PLAZA contra DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ORDENACION DEL TERRITORIO DEL GOBIERNO DE NAVARRA y ELECTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO, S.A., seguido ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra contra Acuerdo de Gobierno de Navarra de 10-1-2011 por el que se aprueba el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal "Grupo 3 de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Castejón", en el que se dictó sentencia núm. 543/2012 con fecha 27-9-2012 desestimatoria del Recurso Contencioso-Administrativo.

### 2.4.1. Recurso de Casación núm. 008/004172/2012

Recurso de Casación núm. 008/004172/2012 seguido ante la Sala Tercera Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo interpuesto por ASOCIACION VALENTIN PLAZA frente a Sentencia de fecha 27-9-2012 dictada en el Procedimiento Ordinario 183/2011 seguido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que finalmente fue archivado por no haber podido la parte recurrente hacer frente a las tasas judiciales entonces vigentes.

## 2.5. Procedimiento Ordinario 569/2011

Procedimiento Ordinario 569/2011 interpuesto por ASOCIACION VALENTIN PLAZA ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra contra la desestimación presunta del Recurso de Alzada interpuesto contra la resolución 298/2011 de 22 de febrero de Director General de Medio Ambiente por la que se concede autorización ambiental integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado 800 MW en Castejón (Navarra), siendo demandados GOBIERNO DE NAVARRA y ELECTRICA DE LA RIBERA, S.A.. Se dictó la

sentencia núm. 111/2014 con fecha 28-2-2014, desestimando el Recurso Contencioso-Administrativo con condena en costas a la recurrente.

## 3. SENTENCIAS FIRMES. SITUACIÓN DE ILEGALIDAD

Al final de esta alegación se adjuntan algunas de las sentencias judiciales firmes dejando en situación de ilegalidad la mencionada central.

Entre las razones concretadas en estas sentencias se refleja “Ninguna duda cabe de que la actividad de una Central Térmica de ciclo combinado de una gran potencia como lo son los 400MW es una actividad molesta, insalubre, nociva y peligrosa y no puede considerarse al caso presente la excepción que a la regla general de las distancias contiene el artículo 15 del Reglamento 2424/1961 ya que, como tal excepción, debe fundarse en razones justificadas, concretas y bastantes para hacer asumible el sacrificio del interés público que la regla asume”.

## 4. ALEGACIÓN. SOLICITUD DE CIERRE Y DESMANTELAMIENTO DE LA CENTRAL TÉRMICA ILEGAL.

Dado el carácter de “firmes” de algunas de las sentencias judiciales que dejan en situación de ilegalidad dicha instalación sin posibilidad de regularización, solo cabe solicitar al actual Gobierno de Navarra que proceda a pronunciarse sobre dicha circunstancia incorregible y proceda a planificar en este Plan energético de Navarra horizonte 2030 el objetivo prioritario de este Gobierno de Navarra para revertir la situación de ilegalidad y plantee los máximos esfuerzos en conseguir el “cierre y desmantelamiento” de dicha instalación, subsanando así la situación creada debida a la mala praxis llevada en los diferentes procedimientos.

Previo a la solicitud del cierre de la citada central térmica de ciclo combinado al Ministerio de Industria, energía y turismo, será necesario desarrollar un "Proyecto de Cierre y Desmantelamiento de la central".

El objetivo del "Proyecto de Cierre y Desmantelamiento" será restablecer las condiciones naturales del terreno existentes antes de ser ocupado por las instalaciones de la Central Térmica de Ciclo Combinado Grupo 2, a través de las acciones de descontaminación, restauración, nivelación del suelo, retiro y disposición de instalaciones y otras necesarias para restituir las condiciones originales de los terrenos. Asimismo, identificar los posibles impactos ambientales y riesgos que pudieran generar las acciones a ejecutarse durante el cierre y desmantelamiento de la misma.

El "Proyecto de cierre y desmantelamiento" deberá detallar las actuaciones a realizar por parte del titular para la retirada de residuos y materias primas peligrosas existentes en la instalación, el desmantelamiento de equipos e infraestructuras en función del uso posterior del terreno, una descripción de los tipos y cantidades de residuos a generar y el proceso de gestión de los mismos en las instalaciones y fuera de éstas, que incluirá los métodos de estimación, muestreo y análisis utilizados; un cronograma de las actuaciones, y contener al menos los siguientes apartados:

- Memoria descriptiva (objeto del proyecto, promotora, autor/a del proyecto, descripción de la instalación, fichas de edificios y equipos, solución adoptada para el desmontaje y demolición, medidas de evacuación de materiales, plazo de ejecución, etc.)
- Pliego de condiciones técnicas (condiciones de carácter facultativo, condiciones técnicas aplicadas al desmontaje, condiciones técnicas aplicadas a la demolición, condiciones técnicas de carácter general, etc.)
- Mediciones y presupuesto desglosado
- Documentación gráfica actual y después de la actuación (situación, emplazamiento, cimentaciones, alzados y plantas actuales, instalaciones

eléctricas, redes de agua y saneamiento, vallados, gestión medioambiental,

- Estudio de seguridad y salud (medidas de protección a terceros, protecciones colectivas, protecciones individuales, etc.)
- Plan de gestión medioambiental (identificación de residuos y su gestión prevista, contaminación atmosférica del suelo y del agua, ruidos y vibraciones, olores, desconexión de acometidas de agua, desagües e instalaciones, etc.)
- Plazo de ejecución del desmantelamiento y cronograma de los trabajos previstos.

## 5. METODOLOGÍA DE TRABAJO Y ALCANCE DE LOS TRABAJOS DE CIERRE Y DESMANTELACIÓN

El “Proyecto de cierre y desmantelamiento” deberá ejecutarse al menos en las siguientes fases y con los siguientes condicionados:

### 5.1. TRABAJOS PREVIOS Y ACTUACIONES DE DESMONTAJE Y DEMOLICIÓN

El Proyecto deberá definir y posteriormente deberá ser ejecutado de acuerdo a las siguientes condiciones:

- Las aguas pluviales a su paso por las instalaciones no deberán ser contaminadas, de manera que no existirá afección a ningún elemento del Dominio Público Hidráulico.
- La totalidad de los sistemas de depuración o de evacuación de vertidos deberán ser vaciados y su contenido será gestionado como residuo preferentemente al existir arrastres de materia decantada y contaminación no deseable para el medio receptor.
- Los residuos peligrosos generados durante esta fase deberán ser tratados conforme a su condición y ser entregados a un gestor autorizado.

- Los residuos no peligrosos generados deberán ser gestionados de acuerdo a la jerarquía de gestión de residuos, priorizando su valorización frente a su eliminación siempre que sea posible.
- Se deberán segregar en sus diferentes materiales los residuos de construcción y demolición generados durante la demolición de las instalaciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5.5 del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.
- Se deberá cumplir con las obligaciones establecidas por el Gobierno de Navarra, en cuanto a la producción, posesión y gestión de los residuos de la construcción y la demolición, y del régimen jurídico del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obras menores de construcción.
- Una vez finalizados los trabajos antes citados, el titular remitirá un informe detallado al Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra de los trabajos efectuados, con indicación de los residuos generados durante los trabajos y gestión de los mismos, la gestión realizada con las materias primas, las labores de acondicionamiento y limpieza de equipos efectuada y el estado en que se han dejado las instalaciones, y solicitará una inspección al citado departamento, quien girará visita a las instalaciones para comprobar que los trabajos realizados se ajustan al proyecto presentado, y otorgará, si procede, efectividad al Plan de Desmantelamiento.

## 5.2. TRABAJOS DE CARACTERIZACIÓN DE SUELOS Y AGUAS SUBTERRÁNEAS

Con carácter previo a los trabajos de desmantelamiento señalados, la empresa deberá remitir al Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra, para su aprobación, un Plan de Caracterización de Suelos y Aguas Subterráneas del emplazamiento en el que se ubican las instalaciones.

Los trabajos de caracterización de suelo y aguas del emplazamiento deberán realizarse una vez finalizados los trabajos de desmantelamiento de las instalaciones recogidos en el “Proyecto de Cierre y desmantelamiento” de la Central Térmica de Ciclo Combinado.

Finalizados los trabajos de caracterización aprobados, la empresa propietaria de la central deberá remitir a la Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra y a la Confederación Hidrográfica del Ebro un informe detallado que describa los trabajos realizados y que incluya los resultados analíticos de las muestras de suelos y agua subterránea.

En caso de que el estudio de suelos del emplazamiento permita determinar que hay o pudiera haber una afección a la calidad de las aguas subterráneas en el subsuelo del emplazamiento industrial, la Confederación Hidrográfica del Ebro se requerirá al titular las actuaciones complementarias pertinentes, tramitándose por dicho organismo el correspondiente expediente de descontaminación.

## 5.3. POSIBLE APROVECHAMIENTO DE EQUIPOS E INSTALACIONES

Con el objetivo hipotético de encontrar un posible aprovechamiento de las instalaciones y equipos para una nueva actividad, la empresa titular deberá presentar un proyecto o plan de aprovechamiento de las instalaciones y equipos que deberá incluir, en todo caso, lo siguiente:

Descripción de las nuevas actividades a desarrollar en las instalaciones.

- Plan de adecuación de las instalaciones a su nuevo uso, detallando las acciones a realizar, la situación final de las instalaciones y cronograma.
- En su caso, compromiso de transmisión de las instalaciones y descripción del estado de las mismas en el momento de la transmisión.
- Estado de situación de los suelos y aguas subterráneas, que incluya una evaluación de riesgos cuantitativa actualizada, para su aprobación.

## 5.4. DESMONTAJE Y DEMOLICIÓN FINAL

El “Proyecto de Cierre y desmantelamiento” deberá contener, al menos, una previsión de las actuaciones a realizar para el desmantelamiento de equipos e infraestructuras en función del uso posterior del terreno, una descripción de los tipos y cantidades de residuos a generar en el desmantelamiento y el proceso de gestión de los mismos en las instalaciones y fuera de éstas, que incluirá los métodos de estimación, muestreo, análisis, etc., utilizados; un cronograma de las actuaciones, el presupuesto desglosado y detallado previsto para todas las operaciones, una propuesta de seguimiento y control ambiental y una descripción de los medios materiales y humanos que intervendrán en su realización y en su seguimiento.

Una vez finalizadas las labores de cierre y demolición, el titular de la instalación deberá presentar certificado de fin de obra firmado por técnico/a competente.

En Arazuri (Navarra/Nafarroa), a domingo, 25 de junio de 2017

Fundación Sustrai Erakuntza

Teléfono: [redacted]

## 6. ANEXOS. SENTENCIAS FIRMES.

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**
c/ San Roque, 4 -5ª Planta
Pamplona/Iruña
Teléfono: 848.42.40.73
Fax.: 848.42.40.07

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**
Nº Procedimiento: 0000042/2006

Materia: **Otras materias**
NIG: 3120133320060000045
Resolución: Sentencia 000304/2008

# S E N T E N C I A Nº 304/2008

**ILTMOS. SRES.:**
PRESIDENTE,
**D. IGNACIO MERINO ZALBA**
MAGISTRADOS,
**D. JUAN ALBERTO FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ**
**D. FRANCISCO JAVIER PUEYO CALLEJA**

En Pamplona a Doce de Junio de Dos Mil Ocho.

**La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra**, constituida por los Ilustrísimos Señores Magistrados expresados, , **ha visto los autos del recurso contencioso-administrativo nº42/2006** interpuesto contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 7-11-2005 (BON 25-11-2005) por el que se aprueba el Proyecto Sectorial de incidencia Supramunicipal (PSIS) Grupo II de la Central Térmica de ciclo combinado de Castejón, en los que han sido partes como demandante Dña María Villar Ochoa Plaza; Dª. Maria Pilar Anastasia Martinez Fernandez; Dª. Clara Acacia Martinez Rodrigo; D. Jesus Maria Jimenez Lazaro; D. Miguel Angel Galilea Ocasar; Dª. Natalia Perez Arizala; D. Pablo Lorente Zapateria; D. Julian Jesus Jimenez Gomara y D. Jesus Maria Tomas Jimenez, representados por el Procurador Sr. Beltrán y defendidos por el Abogado Sr. Santos, y como demandados el Gobierno de Navarra representado

y defendido por su Asesor Jurídico, como codemandados el Ayuntamiento de Castejón representado por el Procurador Sr. González y defendido por el Abogado Sra. Ollo, la entidad ELECTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO representada por el Procurador Sr. De Pablo **y viene en resolver en base a los siguientes Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho.**

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO**.-Interpuesto el recurso contencioso-administrativo y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando se dictase sentencia estimatoria de sus pretensiones.

**SEGUNDO**.-El Abogado de la parte demandada contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicaba se dictase sentencia desestimatoria por la que se confirmase el acto recurrido.

**TERCERO**.-Por auto que consta en el procedimiento se acordó el recibimiento a prueba del recurso, con el resultado que obrante en autos.

**CUARTO**.- Habiendo quedado el recurso pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera así se verificó , como obra en autos, teniendo lugar el día 10-6-2008.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo **D.FRANCISCO JAVIER PUEYO CALLEJA,** quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.-A través de este recurso contencioso-administrativo se impugna el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 7-11-2005 (BON 25-11-2005) por el que se aprueba el Proyecto Sectorial de incidencia Supramunicipal (PSIS) Grupo II de la Central Térmica de ciclo combinado de Castejón.

El demandante pretende la nulidad de la resolución impugnada en base, en síntesis, a tres motivos:

a) Incumplimiento de las distancias mínimas reguladas en el RAMINP.

b) Inexistencia de la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas autorizando la instalación e inexistencia de Autorización ambiental integrada cuando se dictó la resolución aquí impugnada.

c) Falta de alternativas que exige la legislación vigente al regular el Estudio de impacto medioambiental, también debe rechazarse.

d) Falta de garantías que prevé el artículo 44 de la Ley Foral 35/2002 , apartado 3. c).

**SEGUNDO**.- El primer motivo alegado ha sido resuelto (en sentido estimatorio) por esta Sala en su Sentencia de fecha 4-12-2007 (Rc 381/2006) con ocasión de la impugnación del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13-3-06 desestimatorio del recurso de alzada interpuesto contra la Orden Foral 512/05, de 12 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se concedía autorización ambiental integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado en Castejón.

Pues bien la doctrina y conclusión allí recogida es plenamente aplicable al presente recurso contencioso. En esa Sentencia se hace referencia a la doctrina de esta Sala y a la doctrina del Tribunal Supremo recaída sobre el motivo relativo a "las distancias" en relación a la normativa aplicable en este proceso ( y teniendo en cuenta las fechas en que se inició el procedimiento administrativo que nos ocupa, a las que hay que estar para resolver este asunto).

Dicha Sentencia señalaba:

*PRIMERO.- A la vista de las alegaciones hechas por las partes, expediente administrativo remitido y pruebas practicadas en estos autos se desprenden, a juicio de la Sala, los siguientes hechos probados, básicos para la resolución de las pretensiones ejercitadas por las partes: El 12 de septiembre el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda dictó la Orden Foral 512/2005 de 12 de septiembre por la que se concede Autorización Ambiental Integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado de 800 MW, formada por dos grupos de 400 MW promovida por ELEREBRO S.A. en término municipal de Castejón. Esta Orden fue publicada con fecha 28 de octubre de 2005. Y fue objeto de Recurso de Alzada por parte de determinados vecinos de la localidad de Castejón, recurrentes en este recurso contencioso-administrativo siendo resuelto este Recurso negativamente por Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 13 de marzo de 2.006 que ahora se recurre.*

*SEGUNDO.- A la vista de tales hechos es preciso dar respuesta a la pretensión ejercitada por la parte actora y contenida en el suplico de la demanda de que se anule la Resolución y se declare el acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 13 de marzo de 2.006, contrario a Derecho , basándose para ello en que la instalación de que se trata es una central térmica de ciclo combinado, con una potencia nominal eléctrica de 400 MW, que funciona mediante Gas Natural y ésta es una segunda fase pues la primera ya está funcionando. Le es de aplicación la ley 16/2002 de prevención y control de la contaminación, asi como la ley Foral 16/1989.*

*Asi mismo alega que tal Central, debe ser considerada como peligrosa e insalubre y solo pueden emplazarse, como regla general, a una distancia no inferior a los 2.000 metros, lo que no se ha respetado en el presente caso.*

*La Administración demandada se opone a la demanda alegando que la actividad de producción de energía eléctrica está sometida, para su puesta en marcha, a una autorización prevista en la Ley 54/1997 del Sector eléctrico que se tramita por el R.D. 1955/200 y por otra parte, desde el punto de vista medio ambiental a una licencia de actividad regulada por la ley 16/2002.*

*Ambos procedimientos se han seguido en el presente caso.*

*En relación con la distancia, inferior a 2000 m., estima la Administración que no se ha vulnerado lo dispuesto en el art. 4º del Decreto 2.414/1961 por la sencilla razón de que tal norma no es aplicable en Navarra, al no tener la normativa citada carácter de básica y de obligado cumplimiento en Navarra, toda vez que ésta Comunidad Autónoma ha asumido la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de "medio ambiente y ecologia" (art. 57.e de la L.O.R.A.F.N.A.)*

*Alega asi mismo que según la doctrina de Tribunal Constitucional la legislación básica tiene la característica técnica de ser normas mínimas de protección que permiten normas adicionales con un plus de protección. Es decir la legislación básica del Estado no cumple una función de uniformidad, sino mas bien una ordenación de mínimos, que han de respetarse en todo caso.*

*TERCERO.- En primer lugar es preciso determinar la ubicación de la Central térmica de ciclo combinado. Esta se encuentra en el proyecto emplazado en Castejón (Navarra) en un terreno delimitado al oeste por la carretera nº 113, Pamplona-Tudela, en el límite con la Comunidad Autónoma de la Rioja. Al Norte por el rio Ebro, sita en su margen derecha, al Sur por la via del ferrocarril Castejón-Alsasua y la población de Castejón que se extiende hacia el Sur y al Este con el resto del Polígono industrial. No se hace en la descripción referencia a la distancia que separa a dicho emplazamiento con el núcleo urbano mas cercano de la población de Castejón.*

*La parte actora en su demanda afirma que en base al plano de situación al que se hace referencia en el proyecto y midiendo en base a la escala del mismo, la Central térmica se ubicaría a menos de 500 m. del núcleo de población mas cercano de Castejon.*

*La Administración demandada en la contestación a la demanda no niega éste hecho fundamental, ni tan siquiera lo pone en duda y cuestiona, sometiéndolo a la correspondiente prueba para que los peritos, en base a los planos o a la propia realidad del terreno, manifiesten cual es en realidad la distancia existente entre la C.T.C.C. y el núcleo de población mas cercano.*

*A juicio de la Sala afirmado este hecho en la demanda en base al plano existente a escala y no habiéndose negado ni cuestionado por la demandada, sino mas bien admitido tácitamente, hay que tenerlo por cierto.*

*CUARTO.- El proyecto citado para su correcta instalación, debe tramitarse y ajustarse a lo dispuesto en la Ley estatal 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación. El procedimiento a seguir previsto en dicha normativa pretende conseguir que con una sola autorización (la autorización ambiental integrada A.A.I.) se otorguen todas las autorizaciones sectoriales que anteriormente existían.*

*La parte demandante no cuestiona en el presente caso sino el incumplimiento de una de ellas; no haberse respetado la distancia mínima de 2000 m. entre la Central Térmica y el núcleo de población mas cercano y ello por estimar de obligada aplicación al caso el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aprobado por R.D. 2414/1961 cuyo art. 4º establece: "Estas actividades deberían supeditarse, en cuento a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas Municipales y en los planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento, y para el caso de que no existieren tales normas la comisión provincial de servicios técnicos señalará el lugar adecuado en donde haya de emplazarse, teniendo en cuenta lo que aconsejen las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, la necesidad de su proximidad al vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras"*

*Y añade el artículo citado como cierre del sistema preventio ... "En todo caso las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, solo podrán emplazarse, como regla general, a un distancia de 2000 m. a contar del núcleo mas próximo de población agrupada."*

*La cuestión a dilucidar es si éste precepto tiene la consideración de básico cuyos mínimos establecidos son de obligado cumplimiento o por el contrario tal norma no es obligatoriamente exigible en la Comunidad Foral de Navarra y ello partiendo de que la autorización solicitada se pidió en fecha 16-2-2004, estando en vigor la Ley Foral 16/1989 y que aún siendo ésta derogada por la Ley Foral 4/2005 expresamente se dice en la Disposición Transitoria Tercera de*

*dicha Ley Foral 4/2005 que los procedimientos a la entrada en vigor de ésta Ley Foral se encuentren en tramitación continuará tramitándose o siguiéndose por la norma vigente en el momento en que se iniciaron. En el presente caso por la Ley Foral 16/1989.*

*QUINTO.- En relación con éste particular hay que hacer notar que cuestión similar a la presente fué resuelta por sentencia de ésta Sala de fecha 21-1-2005 Recurso contencioso-administrativo nº 37/2002 en cuyo Fundamento de Derecho Tercero recogimos la doctrina sentada por el Tribunal Supremo.*

*"Así dice el Alto Tribunal "El Reglamento de Actividades Clasificadas 2.414/61, de 30 de Noviembre es de aplicación en Navarra, ya que la propia Ley Foral16/89 de 5 de Diciembre, de Actividades Clasificadas y Control para la Protección del Medio Ambiente parte, en su Exposición de Motivos, de la total vigencia y efectividad en Navarra de aquel Reglamento, y llama en su apoyo las competencias que la Ley Orgánica 13/82, de 10 de Agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, atribuye a la Comunidad Autónoma en su artículo 57-c) para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología y en su artículo 58-h) para la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes.*

*La propia Exposición de Motivos de la Ley 16/89 dice que su finalidad es "actualizar y desarrollar la normativa vigente" (no, por lo tanto, una regulación "ex novo"), en especial "en los aspectos referentes a las facultades inspectora y disciplinaria de la Administración", todo lo cual indica bien a las claras la voluntad del legislador navarro de desarrollar, y sólo en aspectos parciales, aquel Reglamento estatal.*

*(Conviene precisar que esta interpretación que hacemos de la Ley Foral 16/89 no está vedada en casación porque de ella depende la aplicación o no de una norma estatal.)*

*Por lo demás, hemos de citar aquí, nuestra sentencia de 1 de Abril de 2.004 (casación nº 5921/2001, ponencia del Excmo. Sr. Menéndez Pérez), que, aunque referida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contiene una doctrina perfectamente aplicable a este caso. Dice así:*

*"Pero es que, además, la norma de aquel artículo 4 referida a la distancia mínima exigible engarza directamente con los títulos competenciales relativos (1) a la protección del medio ambiente, en el que las Comunidades Autónomas tiene atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23ª de la Constitución), con la consecuencia, en lo que ahora importa, de que el apartamiento de aquella norma en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor, lo cual no se aprecia en aquella Ley autonómica 5/1993; y (2) a la sanidad, en el que la redacción entonces vigente del artículo 27.1.1ª (hoy artículo 34.1.1ª) de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, sobre el Estatuto de Autonomía de Castillo y León, disponía que en la materia de "Sanidad e higiene. Promoción, Prevención y Restauración de la salud", la competencia de la Comunidad de Castilla y León lo era para el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, lo cual excluye, también, el apartamiento en su territorio de aquella norma del artículo 4 por el solo hecho de que dicha Comunidad hubiera dictado su propia Ley sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas."*

*Vayamos, pues, al Reglamento estatal 2414/61, de Actividades Calificadas.*

*Ninguna duda cabe de que la actividad de tratamiento físico-quimico de residuos especiales es una industrial fabril que lleva a cabo una actividad molesta (epígrafes 522-3 a 522-7 del Anexo I del Reglamento 2414/61 por malos olores) y además, insalubre y nociva (epígrafes 522-3 a 522-7 del mismo, por producción de gases tóxicos y aguas residuales), de forma y manera que su instalación en el lugar previsto (es decir, dentro de la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Arazuri), a menos de la distancia de 2.000 metros de varios núcleos de población agrupada, viola aquel precepto y el Plan Gestor debe ser anulado en ese extremo, previa revocación de la sentencia que lo confirmó.*

*Y precisaremos además lo siguiente:*

*1º - No puede tratarse de favor del Plan impugnado la excepción que a la regla general de la distancia contiene el artículo 15 del Reglamento 2414/61, ya que, como tal excepción, debe fundarse en razones justificadas y concretas, bastantes para hacer sumible el sacrificio del interés público que la regla asume.*

*En el presente caso, no existen razones justificadas para ese sacrificio, ya que la única que el Plan da para la localización que señala a la planta de tratamiento es sólo la de que allí existe una edificación construida (una "infraestructura existente" la llama el Plan) que se realizo en los años 1986-89 y que costo unos 300 millones de pesetas. Ahora bien, como puede comprenderse, esa no es razón que pueda oponerse sin más a los valores que protege la norma de distancia. Las razones meramente utilitarias o economicistas tienen, desde luego, su importancia, pero se exigen argumentos suficientes (que aquí no existen) para llegar al convencimiento de que es razonable la aplicación de la excepción que permite el artículo 15 al caso concreto.*

*En principio, no es un caso excepcional la existencia en un lugar determinado de una edificación "aprovechable", pues si así fuera la excepción se convertiría sin más en regla general.*

*2º.- El Plan Gestor señala, como hemos visto, una localización concreta para la actividad molesta, insalubre y nociva de tratamiento físico-químico de residuos especiales, por cuya razón puede ya imponerse el respeto a la norma de distancia que nos ocupa, sin necesidad de esperar a la elaboración del posterior proyecto, el cual, respecto de la localización, no puede ya añadir ni precisar más.*

*Sólo por este motivo habría que revocar la sentencia impuganda y anular el Plan Gestor en ese extremo.*

*Pero ocurre que también de estimar el segundo motivo de casación, como veremos.- OCTAVO. - Este motivo lo resume la propia parte diciendo que estamos "ante una infracción de la citada normativa reguladora de la evaluación de impacto ambiental, en la medida en que el Plan Gestor impugnado decidió definitiva y concretamente la implementación y entrada en funcionamiento de una Planta de tratamiento Físico-Químico de Residuos Especiales, Tóxicos y Peligrosos, en un lugar muy concreto (Planta sita en la Estación de Depuración de Aguas Residuales de Arazuri) y con un nivel de concreción técnica y presupuestaria total, sin haber sometido tal instalación o infraestructura al procedimiento que, ex lege, resulta de aplicación a la instalación, en la citada materia de evaluación de impacto ambiental".*

*También este motivo debe ser estimado.*

*Como repetidamente hemos dicho, el Plan Gestor decide en firme la instalación en un lugar concreto y con unas caracterísitcas determinadas de una planta de tratamiento físico-químico de residuos especiales, y por ello el Plan debió ser sometido a un estudio de evaluación de impacto ambiental (E.I.A.) porque a ello obliga el artículo 1, y Anexo I, Grupo 8 del Real Decreto Legislativo 1.302/86, de 28 de Junio, el artículo 4.1 y Anexo I epígrafe 9 de la Directiva 1.985/337, de 27 de Junio de 1.985 y el epígrafe 19.02.00 del Catálogo de Residuos aprobado por Decisión de 20 de Diciembre de 1.993, en ejecución del artículo 1-a) de la Directiva 75/442, de 15 de Julio de 1.975.*

*Es cierto que toda esta normativa se refiere cuando impone la exigencia de E.I.A. al concepto de "proyectos" (v.g. artículos 1,2,4,5 y otros de la Directiva 1985/337, de 27 de Junio de 1985), y en ello insiste la normativa española (artículos 1 y concordantes del Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de Junio, de Evaluación de Impacto Ambiental), pero el Anexo 1 de su Reglamento 1131/88, de 30 de Septiembre se encarga de precisar qué se entiende por proyecto "todo documento técnico que define o condiciona de modo necesario, particularmente en lo que se refiere a la localización, la realización de planes y programas, la realización de construcciones o de otras instalaciones y obras (...)"*

*Esta es la razón por la que no es acertado el argumento de la Sala de instancia de deferir a un momento posterior la realización del E.I.A. : que la concreción del Plan Gestor es tal respecto a la localización de la futura planta de tratamiento (y también respecto de otros extremos, como la naturaleza del tratamiento, el volumen del mismo,etc.) que define o condiciona de modo necesario la realización de la planta, por lo cual el propio Plan Gestor tiene a estos efectos la naturaleza de un proyecto, sometido al E.I.A.*

*La localización, en concreto, viene determinada en el Plan, y el futuro proyecto no podría variarla en absoluto.*

*Es propio de la naturaleza de Estudios de Impacto Ambiental que especifiquen las distintas alternativas de la solución adoptada. Asi lo exige el artículo 5.1 y epígrafe 2 del Anexo III de la Directiva 1985/337, el articulo 2-1b) del R.D.L. 1302/86 y los artículos 7,8,9 y 10 de su Reglamento aprobado por R.D. 1131/88, de 30 de Septiembre. Entre las distintas alternativas se encuentran también las referentes al emplazamiento, siendo muy revelador a este respecto el artículo 5.2*

Dados los términos del artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional no se aprecia temeridad ni mala fe , por lo que no procede hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en este procedimiento.

**En atención a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos,** en nombre de Su Majestad El Rey , y en el ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del Pueblo Español nos confiere la Constitución, **el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha adoptado el siguiente**

## FALLO

1.-**Estimamos** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Dña María Villar Ochoa Plaza; Dª. Maria Pilar Anastasia Martinez Fernandez; Dª. Clara Acacia Martinez Rodrigo; D. Jesus Maria Jimenez Lazaro; D. Miguel Angel Galilea Ocasar; Dª. Natalia Perez Arizala; D. Pablo Lorente Zapateria; D. Julian Jesus Jimenez Gomara y D. Jesus Maria Tomas Jimenez, representados por el Procurador Sr. Beltrán y defendidos por el Abogado Sr. Santos contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 7-11-2005 (BON 25-11-2005) por el que se aprueba el Proyecto Sectorial de incidencia Supramunicipal (PSIS) Grupo II de la Central Térmica de ciclo combinado de Castejón , y en su consecuencia anulamos la mencionada resolución por no ser conforme a Derecho.
2.- **No hacemos especial pronunciamiento** en cuanto a las costas.

Notifíquese esta resolución conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma cabe interponer recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, recurso que habrá de prepararse ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el plazo de diez días siguientes a la notificación de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

esta prestación de garantías consta acreditado que no se hizo.

El demandante no sitúa la virtualidad anulatoria del vicio denunciado, limitándose a señalar que " el proyecto nunca debió aprobarse" y solicitando la nulidad del Proyecto también por este motivo.

Pues bien, con tales datos esta Sala concluye que la estimación de este motivo no debe suponer la nulidad del Proyecto impugnado.

Los vicios alegados y probados –en el motivo que ahora examinamos ( la falta de prestación de las garantías legalmente exigibles)- no afectan al contenido material del Proyecto —determinaciones sustantivas y , en lo que afecta al motivo: al contenido material de las obligaciones-- sino a determinaciones accesorias ( importantes y necesarias) cuales son las garantías para el cumplimiento de aquellas obligaciones materiales.

Por lo tanto la apreciación de este motivo no puede conllevar la nulidad del proyecto sino la condena a la Administración a exigir las correspondientes garantías para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Proyecto que no estén ejecutadas. No obstante la apreciación del motivo examinado en el Fundamento de Derecho SEGUNDO de esta Sentencia que conlleva la nulidad del Proyecto por lo expuesto ut supra, hace que esta conclusión ( relativa al motivo que ahora tratamos) no tenga virtualidad en el fallo al haberse anulado el Proyecto por el citado primer motivo expuesto.

**CUARTO**.- En definitiva, y en base a los fundamentos expuestos, se debe estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto ya que el acto impugnado no es conforme a Derecho, debiéndose en consecuencia anular la resolución administrativa recurrida.

**QUINTO**.- En cuanto a las costas el artículo 139. 1. de la LJCA 1998 establece que "1.En primera o única instancia el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad.".

3.- En cuanto a la falta de garantías que prevé el artículo 44 de la Ley Foral 35/2002 , apartado 3. c).

Efectivamente no consta que la empresa solicitante ( ELEREBRO) constituyese garantía alguna. La Administración entiende que tales garantías eran innecesarias dado que la implantación de los servicios e infraestructuras necesarias y asociadas a la central ya están realizadas ( remitiéndose a la justificación incluida en el documento de síntesis del estudio de impacto medioambiental ( folio 106 del expediente).

La cuestión debe resolverse atendiendo a la previsión legal del apartado 3. b) el artículo 44 de la Ley Foral 35/2002, que señala: *"...para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del proyecto*", a que se remiten las garantías que exige el apartado 3. c) reseñado.

Pues bien del concreto ProyectoSIS aprobado a instancia del LEREBRO derivan una serie de obligaciones "de urbanización" e "infraestructuras" propias de este Proyecto e inherentes a su naturaleza -unas exteriores y otras interiores a la parcela- ( y así se consignaban en el proyecto básico presentado por la propia ELEREBRO en este procedimiento que nos ocupa).

Unas efectivamente constan ya ejecutadas ( las que refiere la Administración en su contestación) pero otras consta que ,en el momento de la resolución impugnada, no estaban ejecutadas ( en el momento actual no puede darse por probado que estén ejecutadas pues la parte demandada nada ha acreditado al respecto). Estas son las referidas en el escrito de fecha de 28-11-2006 obrante en el ramo de prueba del actor emitido por el Director del Servicio de Ordenación: por un lado las relativas a infraestructuras exteriores: la necesidad de un segundo circuito eléctrico y modificación de los sistemas de filtrado y bombeo para aumentar la capacidad de suministro del sistema de captación de agua; por otro lado los trabajos de urbanización en el interior de la parcela, cerramiento de parcela, viales y pavimentos interiores, drenajes de pluviales y aguas sanitarias, redes enterradas a presión, alumbrado de viales y edificios y jardinería.

Todas esas obligaciones derivan del Proyecto aprobado que aquí se impugna y por lo tanto todas ellas son exigibles al promotor y por ende por todas ellas debe prestar garantía ( respecto a las ya ejecutadas evidentemente no). Y

La alegación de que también a tal fecha no existía la Autorización ambiental integrada también debe rechazarse por absolutamente gratuita pues consta que tal autorización fue concedida en resolución de fecha 12-9-2005 como bien sabe el demandante pues a ella se hace expresa referencia en la resolución aquí impugnada ( amén de que la impugnó en el correspondiente proceso contencioso tramitado ante esta Sala).

2.- En cuanto a alegación de la falta de alternativas que exige la legislación vigente al regular el Estudio de impacto medioambiental, también debe rechazarse.

El objeto del presente proceso es el PSIS y no la autorización ambiental integrada ( concedida por Orden Foral 512/2005 e impugnada en el rc 381/2006 con STJNavarrra 4-12-2007) ni , en su caso, la declaración de impacto medioambiental ( realizada por resolución de fecha 18-4-2005 de la Secretaría General para la prevención de la Contaminación y Cambio climático del Ministerio de Medio Ambiental).

El Proyecto Sectorial de incidencia Supramunicipal tiene una naturaleza urbanística ( de ejecución-ordenación ejecutiva) y tiene por objeto regular la implantación territorial de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión medioambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas, cuya incidencia trascienda, por su magnitud, importancia o sus especiales características, al municipio o municipios sobre los que se asienten. Estos proyectos deben tener un contenido suficiente y preciso como para poder describir adecuadamente su implantación en el territorio y poder analizar sus interacciones e impactos sobre el mismo ( Ley Foral 35/2002 art 44 y concordantes).

Las alegaciones ( deficiencias) que señala el demandante no son predicables del PSIS que nos ocupa ( con la naturaleza y contenido expuesto y recogido en su normativa reguladora) sino de la autorización ambiental integrada o , en su caso, de la declaración de impacto medioambiental, por lo que deben rechazarse en este proceso.

supramunicipal conforme al artículo 44 Ley Foral de Ordenación del Territorio 35/2002).

En este caso se trata de la aprobación del Proyecto Sectorial de incidencia Supramunicipal de ""Grupo 2 de la Central Térmica de Ciclo combinado de Castejón promovido por Eléctrica de la ribera del Ebro S.A, en cuyo proyecto básico se hacía referencia a la concreta ubicación geográfica, que no cumple la normativa en los términos expresados ut supra. Por todo ello la cuestión de la ubicación y las distancias mínimas afecta directa e inexorablemente a la resolución aquí impugnada ( y por ende puede condicionar o determinar actos posteriores).

**TERCERO**.-La estimación del anterior motivo determina la estimación de la demanda, no obstante haremos referencia al resto de motivos articulados en la demanda:

1.-Inexistencia de la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas autorizando la instalación cuando se dictó la resolución aquí impugnada.

Consta que la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas se dictó en fecha 25-11-2005 y el Acuerdo aquí impugnado se dictó en fecha 7-11-2005 (BON de 25-11-2005), pero ello es irrelevante pues nos encontramos ante un procedimiento complejo en el que se insertan distintos procedimientos autorizatorios con incidencia en distintos campos materiales ( medio-ambiental, urbanístico) y competenciales con distintas Administraciones en liza. Así aunque tales procedimientos ( todos ellos necesarios) se refieren a una misma realidad ( Grupo II de la central térmica de ciclo combinado de Castejón) recaen sobre distintos objetos materiales e incluso con distintas Administraciones competentes, aunque confluyendo definitiva y necesariamente todos ellos para poder dar lugar a lo pretendido. Por lo tanto tal resolución alegada aún siendo necesaria e interdependiente ( dentro del coordinado complejo autorizatorio expuesto) es autónoma es su consideración material y por ello ( como indica la propia resolución de fecha 25-11-2005) ésta "*se concede sin perjuicio de las concesiones o autorizaciones que sean necesarias, de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente.*".

*Ninguna duda cabe de que la actividad de una Central Térmica de ciclo combinado de una gran potencia como lo son los 400 MW es una actividad molesta, insalubre, nociva y peligrosa y no puede considerarse al caso presente la excepción que a la regla general de las distancias contiene el artículo 15 del Reglamento 2414/1961 ya que, como tal excepción, debe fundarse en razones justificadas, concretas y bastantes para hacer asumible el sacrificio del interés público que la regla asume.*

*En el presente caso ninguna razón se ha dado para justificar tal sacrificio. La Administración se limita a negar la aplicabilidad de dicha norma en Navarra y que la misma no es básica y de necesario cumplimiento en el sentido de que tal norma cumpla una función o fin unificatorio en todo el territorio nacional, sino simplemente una ordenación de mínimos que en todo caso se ha de respetar, pero que puede ser mejorada por la respectiva Comunidad Autónoma.*

*La Sala entiende a la vista de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo que si es norma básica y al mismo tiempo asume lo dicho por la Administración en el sentido de que es una ordenación de mínimos y que puede ser mejorado y ampliado por la Comunidad Autónoma, pero en el presente caso lo cierto es que la Administración demandada no solo no ha mejorado el mínimo establecido por la norma, sino que lo ha incumplido manifiestamente al autorizar dicha Central Térmica de ciclo combinado de 400 MW de potencia a 500 m. del núcleo mas próximo.*

Por último, la alegación de la codemandada ( Eléctrica de la ribera del Ebro) de que "*la norma de la distancia no es aplicable al Proyecto Sectorial de incidencia Supramunicipal, pues entiende que la distancia de 2000 metros no tiene por qué ser objeto de reproducción dentro de la normativa urbanística..... sino exigibles en el momento de conceder la licencia de construcción*", debe ser rechazada.

Es evidente que al PSIS de que tratamos, por su propia naturaleza urbanística ( a la que luego aludiremos con referencia también a su objeto) y por el procedimiento complejo en que se inserta el mismo, no le es ajena la concreta ubicación de la instalación de que se trata ( así se concluye también del contenido que deben tener los Proyectos Sectoriales de incidencia

*decirse- si se han previsto en el caso, de manera que serían estas inconcretas medidas las que autorizarían, según el Acuerdo, la aplicación del art 15, lo que se compadece mal con lo que la sentencia del Tribunal Supremo que comentamos exige para ello: que se funde en razones justificadas y concretas, y de esta clase, concreta, sólo se ofrece la relativa a la preexistencia de las instalaciones que, como hemos visto, es rechazada por el Alto Tribunal.*

*Y respecto al estudio de alternativas, que en nuestra sentencia se estima efectuado, la del Tribunal Supremo viene a rechazar expresamente que esa misma razón: la preexistencia de instalaciones idóneas, constituya una razón válida para excusar dicho estudio considerando en el mismo diversos emplazamientos que es lo que, según la propia parte demandada se ha hecho en el caso: analizar diversas alternativas pero siempre partiendo del emplazamiento en las plantas de Arazuri y Góngora, conclusión aplicable sin duda a nuestro caso aunque la sentencia del Tribunal Supremo la siente al analizar la necesidad del estudio de impacto ambiental en el que se ha de comprender el análisis de las alternativas pues aunque este caso sí exista el estudio ambiental, se omite en él el de alternativas en los términos que resultan legalmente exigibles.*

*En definitiva, resulta claro que tanto la insuficiencia del estudio de impacto ambiental en cuanto al análisis de las alternativas como la inobservancia de las distancias se debe a la muy importante razón de haberse querido aprovechar las instalaciones ya existentes con la consiguiente ventaja económica y probablemente también de impacto ambiental que supone respecto a la elección de otro emplazamiento. Lo que el Alto Tribunal dice es que ello no es por sí solo suficiente para ninguna de ambas cosas.*

*Eso es también lo que se infiere del Art. 15, también citado, a cuyo tenor sólo en casos excepcionales podrá autorizarse un emplazamiento distinto del que procede según el Art. 4, excepcionalidad sobre la que nada se ha dicho en este caso.*

*Procede, por tanto, separándonos de nuestro anterior criterio, estimar el recurso."*

*SEXTO.- En el presente caso "Mutatis Mutandi" debemos aplicar la misma doctrina anteriormente citada toda vez que estamos ante una actividad potencialmente peligrosa y sin duda contaminante, y por ello molesta, insalubre y nociva.*

*de la Directiva 1985/337, que incluye entre las informaciones que el maestro de obras debe proporcionar la descripción del proyecto que incluya informaciones relativas a su emplazamiento".*

*Nada de esto se ha hecho en el caso de autos. Como veíamos antes, de las razones por las que se ha decidido la instalación de la planta discutida en un sitio concreto (la Estación de Aguas Residuales de Arazuri) sólo sabemos la de que allí se encontraba ya construido un edificio que podría ser útil a estos efectos, lo que no sirve en absoluto de justificación para la protección de la salud humana y del medio ambiente.*

*Asi pues, el Plan Gestor, en la medida en que precisaba la localización de la planta de tratamiento, equivale a un proyecto, y debió ser sometido a evaluación del impacto ambiental."*

*Y sigue diciendo nuestra Sentencia: "No cabe ninguna duda de que esta sentencia por la semejanza del caso en ella resuelto y por referencia a otras del mismo Tribunal Supremo tiene el valor y alcance propio de la doctrina jurisprudencial por lo que sólo podriamos apartarnos de ella en el supuesto de que no hubiere tal identidad de supuestos como, justamente, sostienen los demandados en base a diferentes razones tales como: que los residuos de cuyo tratamiento se trata en uno y otro caso son distintos pues en el primero lo eran residuos "especiales" y en el presente residuos "urbanos"; que en aquel no se había procedido a una valoración de impacto ambiental y en este sí; y que en este caso sí existen razones que justifican la aplicación de la excepción. Tales razones no pueden en ningún caso entenderse suficiente por cuanto que lo relevante no es que se trate de una u otra clase de residuos sino que la actividad se considere nociva, peligrosa o insalubre, condición que no se discute para el tratamiento de los residuos urbanos de que en el presente caso se trata; ni que exista o no una valoración de impacto ambiental que por sí sola nada añade a la cuestión pues no es la existencia de tal evaluación lo que autoriza la aplicación de la excepción que en el presente caso ni siquiera se planteó pues claramente se dice en el Acuerdo de aprobación del PSIS que el régimen de distancias precisos en el Decreto 2.414/1961, no es aplicable en Navarra y es, se dice, una medida aplicable solo cuando las medidas correctoras previstas no fueran suficientes para evitar las afecciones a los poblaciones próximas que -viene a*

**DILIGENCIA:** En Pamplona veintitres de junio de dos mil ocho. La extiendo yo, la Secretaria, Maria Angeles Ederra Sanz, para hacer constar que en el día de la fecha, me ha sido entregada la precedente sentencia debidamente firmada para su notificación a las partes y publicidad establecida legalmente, uniendo a los autos certificación literal de la misma y archivando el original. Doy fe.

*RECURSO CASACION Num.:* **1139/2014**

*Votación:* **17/11/2015**

*Ponente Excmo. Sr. D.:* **José Juan Suay Rincón**

*Secretaría Sr./Sra.:* **Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo**

# S E N T E N C I A

**TRIBUNAL SUPREMO.**
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**
**SECCIÓN: QUINTA**

*Excmos. Sres.:*

*Presidente:*

**D. Rafael Fernández Valverde**

*Magistrados:*

**D. José Juan Suay Rincón**
**D. César Tolosa Tribiño**
**D. Francisco José Navarro Sanchís**
**D. Jesús Ernesto Peces Morate**
**D. Mariano de Oro-Pulido y López**

---

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Noviembre de dos mil quince.

En el recurso de casación nº 1139/2014, interpuesto por la Entidad HIDROELÉCTRICA DEL CANTÁBRICO, S.A., representada por el Procurador don Carlos Mairata Laviña y asistida de Letrado, contra la Sentencia nº 71/2014 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fecha 10 de febrero de 2014, recaída en el recurso nº 381/2006, sobre medio ambiente.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**- En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictó Sentencia de fecha 10 de febrero de 2014, por cuya virtud se estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por doña María Villar Ochoa Plaza, doña María Pilar Anastasia Martínez Fernández, doña Clara Acacia Martínez Rodrigo, don Jesús María Jiménez Lázaro, don Miguel Ángel Galilea Ocasar, doña Natalia Pérez Arizala, don Pablo Llorente Zapatería, don Julián Jesús Jiménez Gomara y don Jesús María Tomás Jiménez contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 13 de mayo de 2006, desestimatorio del recurso de alzada interpuesto contra la Orden Foral 512/2005, de 12 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se concedió autorización ambiental integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado 800 MW en Castejón, y en consecuencia, se anuló la mencionada resolución por no ser conforme a Derecho. Sin costas.

**SEGUNDO.**- Notificada esta resolución a las partes, por la entidad recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante Diligencia de la Sala de instancia de fecha 6 de marzo de 2014, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.**- Emplazadas las partes, la entidad mercantil recurrente (HIDROELÉCTRICA DEL CANTÁBRICO, S.A.) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y formuló en fecha 23 de abril de 2014 su escrito de interposición del recurso, en el cual, después de expuestos los motivos de casación que estimó procedentes, terminaba solicitando el dictado de una sentencia que estimara el recurso de casación que se interpone, declarara la nulidad de la sentencia recurrida y confirmara la validez de la Orden Foral de 12 de septiembre de 2005 y del Acuerdo de Gobierno de Navarra de 13 de marzo de 2006.

**CUARTO.**- Por Providencia de la Sala, de fecha 8 de septiembre de 2014, y antes de admitir a trámite el presente recurso de casación, se dio traslado a las partes para que se pronunciaran sobre la existencia de una posible causa de inadmisión del mismo en relación con el motivo segundo, por no haberse justificado en el escrito de preparación del recurso que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea hubiera sido relevante y

determinante del fallo de la sentencia (artículo 89.2 LRJCA). Siendo evacuado el trámite conferido a la parte, mediante escrito de fecha 22 de septiembre de 2014, ésta solicitó a la Sala la admisión del recurso de casación interpuesto. Por Auto de la Sala, de fecha 4 de diciembre de 2014, se acordó inadmitir el motivo segundo del recurso de casación interpuesto, así como la admisión del recurso de casación de los motivos primero y tercero. No habiéndose personado parte recurrida alguna, quedaron los autos pendientes de votación y fallo cuando por turno corresponda.

**QUINTO.-** Por Providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 17 de noviembre de 2015, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JOSÉ JUAN SUAY RINCÓN**, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación se interpone contra la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de fecha 10 de febrero de 2014, por cuya virtud se estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por doña María Villar Ochoa Plaza y otros contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 13 de mayo de 2006, desestimatorio del recurso de alzada interpuesto contra la Orden Foral 512/2005, de 12 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se concedió autorización ambiental integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado 800 MW en Castejón, y en consecuencia, se anuló la mencionada resolución por no ser conforme a Derecho.

**SEGUNDO.-** Procede la sentencia impugnada en su FD 1º a concretar el acto impugnado; y, ya en el FD 2º, se refiere a los antecedentes del caso de relevancia para la resolución del litigio: en particular, se refiere la sentencia impugnada a la existencia de sendas resoluciones judiciales dictadas por la misma Sala de instancia a propósito del mismo asunto cuyos fundamentos asume:

- La **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de diciembre de 2007**, recaída en el marco de las presentes actuaciones, ya vino a estimar el recurso contencioso-administrativo núm. 381/2006 y a anular las resoluciones objeto del recurso; pero el recurso de casación

deducido contra ella (RC 1011/2008) fue estimado por **Sentencia del tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2011**, por no haberse emplazado en la instancia a la entidad recurrente en casación, ordenando en consecuencia la reposición de actuaciones al momento idóneo para que dicha entidad pudiera contestar a la demanda. Producto de la reanudación del procedimiento a partir del indicado trance es, justamente, la Sentencia de 10 de febrero de 2014, objeto ahora del presente recurso de casación.

- Y la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 12 de junio de 2008**, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 42/2006, sobre una actuación administrativa distinta a la que se cuestionó en las actuaciones precedentes, pero paralela y convergente con ella en cuanto a su objeto, el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal Grupo 2 de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Castejón (aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 7 de noviembre de 2005), también vino a estimar el recurso y a anular la resolución impugnada. Recurrida en casación (RC 43/2008), **nuestra Sentencia de 23 de noviembre de 2011** declaró no haber lugar a dicho recurso.

Estas resoluciones conducen a la postre a la estimación del recurso contencioso-administrativo sometido a la consideración de la Sala sentenciadora.

Por lo demás, a las razones aportadas por las resoluciones antedichas, que se reproducen en la propia sentencia impugnada, añade esta última una serie de consideraciones adicionales que se contienen en el siguiente FD 3º. La sentencia comienza por situar la instalación proyectada a menos de 500 m del núcleo de población más cercano de Castejón. Y sentada esta base, se adentra en el examen de la única exigencia que los demandantes en la instancia consideran incumplida por la autorización ambiental integrada otorgada a la entidad mercantil que ahora acude en casación. No es otra que la regla de la distancia mínima de 2000 metros establecida por el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP), aprobado por Decreto 2414/1961, de 20 de noviembre (artículo 4), para las instalaciones que albergan este género de actividades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la citada norma reglamentaria respecto del núcleo de población más cercano. La cuestión queda así centrada en la determinación de si se trata la citada regla de la distancia mínima de una previsión de carácter básico. Y al respecto observa:

"En relación con éste particular hay que hacer notar que cuestión similar a la presente fue resuelta por Sentencia de ésta Sala de fecha 21-1-2005 Recurso contencioso-administrativo nº 37/2002 (y confirmada por STS de fecha 7-10-2009 Rcas 1570/2005) en cuyo Fundamento de Derecho Tercero recogimos la doctrina sentada por el Tribunal Supremo".

La sentencia, consiguientemente, viene a reproducir la doctrina que este Tribunal Supremo ha venido a establecer al respecto:

*""El Reglamento de Actividades Clasificadas 2.414/61, de 30 de Noviembre es de aplicación en Navarra, ya que la propia Ley Foral 16/89 de 5 de Diciembre, de Actividades Clasificadas y Control para la Protección del Medio Ambiente parte, en su Exposición de Motivos, de la total vigencia y efectividad en Navarra de aquel Reglamento, y llama en su apoyo las competencias que la Ley Orgánica 13/82, de 10 de Agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, atribuye a la Comunidad Autónoma en su artículo 57-c) para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología y en su artículo 58-h) para la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes.*

*La propia Exposición de Motivos de la Ley 16/89 dice que su finalidad es "actualizar y desarrollar la normativa vigente" (no, por lo tanto, una regulación "ex novo"), en especial "en los aspectos referentes a las facultades inspectora y disciplinaria de la Administración" todo lo cual indica bien a las claras la voluntad del legislador navarro de desarrollar, y sólo en aspectos parciales, aquel Reglamento estatal.*

*(Conviene precisar que esta interpretación que hacemos de la Ley Foral 16/89 no está vedada en casación porque de ella depende la aplicación o no de una norma estatal.)*

*Por lo demás, hemos de citar aquí, nuestra sentencia de 1 de Abril de 2.004 (casación nº 5921/2001, ponencia del Excmo. Sr. Menéndez Pérez), que, aunque referida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contiene una doctrina perfectamente aplicable a este caso. Dice así:*

*"Pero es que, además, la norma de aquel artículo 4 referida a la distancia mínima exigible engarza directamente con los títulos competenciales relativos (1) a la protección del medio ambiente, en el que las Comunidades Autónomas tiene atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23ª de la Constitución), con la consecuencia, en lo que ahora importa, de que el apartamiento de aquella norma en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor, lo cual no se aprecia en aquella Ley autonómica 5/1993; y (2) a la sanidad, en el que la redacción entonces vigente del artículo 27.1.1ª (hoy artículo 34.1.1ª) de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, disponía que en la materia de "Sanidad e higiene. Promoción, Prevención y Restauración de la salud", la competencia de la Comunidad de Castilla y León lo era para el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, lo cual excluye, también, el apartamiento en su territorio de aquella norma del artículo 4 por el solo hecho de que dicha Comunidad hubiera dictado su propia Ley sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas."*

*Vayamos, pues, al Reglamento estatal 2414/61, de Actividades Calificadas.*

*Ninguna duda cabe de que la actividad de tratamiento físico-químico de residuos especiales es una industrial fabril que lleva a cabo una actividad molesta (epígrafes 522-3 a 522-7 del Anexo I del Reglamento 2414/61 por malos olores) y además, insalubre y nociva (epígrafes 522-3 a 522-7 del mismo, por producción de gases tóxicos y aguas residuales), de forma y manera que su instalación en el lugar previsto (es decir, dentro de la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Arazuri), a menos de la distancia de 2.000 metros de varios núcleos de población agrupada, viola aquel precepto y el Plan Gestor debe ser anulado en ese extremo, previa revocación de la sentencia que lo confirmó.*

*Y precisaremos además lo siguiente:*

*1º - No puede tratarse de favor del Plan impugnado la excepción que a la regla general de la distancia contiene el artículo 15 del Reglamento 2414/61, ya que, como tal excepción, debe fundarse en razones justificadas y concretas, bastantes para hacer sumible el sacrificio del interés público que la regla asume.*

*En el presente caso, no existen razones justificadas para ese sacrificio, ya que la única que el Plan da para la localización que señala a la planta de tratamiento es sólo la de que allí existe una edificación construida (una "infraestructura existente" la llama el Plan) que se realizo en los años 1986-89 y que costo unos 300 millones de pesetas. Ahora bien, como puede comprenderse, esa no es razón que pueda oponerse sin más a los valores que protege la norma de distancia. Las razones meramente utilitarias o economicistas tienen, desde luego, su importancia, pero se exigen argumentos suficientes (que aquí no existen) para llegar al convencimiento de que es razonable la aplicación de la excepción que permite el artículo 15 al caso concreto.*

*En principio, no es un caso excepcional la existencia en un lugar determinado de una edificación "aprovechable", pues si así fuera la excepción se convertiría sin más en regla general.*

*2º.- El Plan Gestor señala, como hemos visto, una localización concreta para la actividad molesta, insalubre y nociva de tratamiento físico-químico de residuos especiales, por cuya razón puede ya imponerse el respeto a la norma de distancia que nos ocupa, sin necesidad de esperar a la elaboración del posterior proyecto, el cual, respecto de la localización, no puede ya añadir ni precisar más.""*.

Y considera después que tampoco ha lugar a eludir la aplicación de la regla general en el supuesto de autos, en tanto que no concurren razones suficientemente justificadas para ello:

"En el presente caso "Mutatis Mutandi" debemos aplicar la misma doctrina anteriormente citada toda vez que estamos ante una actividad potencialmente peligrosa y sin duda contaminante, y por ello molesta, insalubre y nociva.

Ninguna duda cabe de que la actividad de una Central Térmica de ciclo combinado de una gran potencia como lo son los 400 MW es una actividad molesta, insalubre, nociva y peligrosa y no puede considerarse al caso presente la excepción que a la regla general de las distancias contiene el artículo 15 del Reglamento 2414/1961 ya que, como tal excepción, debe fundarse en razones justificadas, concretas y bastantes para hacer asumible el sacrificio del interés público que la regla asume.

En el presente caso ninguna razón se ha dado para justificar tal sacrificio. La Administración se limita a negar la aplicabilidad de dicha norma en Navarra y que la misma no es básica y de necesario cumplimiento en el sentido de que tal norma cumpla una función o fin unificatorio en todo el territorio nacional, sino simplemente una ordenación de mínimos que en todo caso se ha de respetar, pero que puede ser mejorada por la respectiva Comunidad Autónoma".

La Sala sentenciadora, en definitiva, concluye:

"La Sala entiende a la vista de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo que si es norma básica y al mismo tiempo asume lo dicho por la Administración en el sentido de que es una ordenación de mínimos y que puede ser mejorado y ampliado por la Comunidad Autónoma, pero en el presente caso lo cierto es que la Administración demandada no solo no ha mejorado el mínimo establecido por la norma, sino que lo ha incumplido manifiestamente al autorizar dicha Central Térmica de ciclo combinado de 400 MW de potencia a 500 m. del núcleo mas próximo".

Tampoco ha lugar, en fin, a apreciar la causa de inadmisibilidad invocada de adverso, de cuyo examen la sentencia impugnada se ocupa al final del mismo fundamento que hasta ahora venimos transcribiendo:

"En cuanto a la causa de inadmisblidad planteada por el codemandado ELECTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO S.A, en relación a no tener por objeto el presente recurso contencioso un acto susceptible de impugnación y haber decaído la legitimación de la demandante para la impugnación.

Tal alegación debe desestimarse:

Basa su petición en que la autorización ambiental integrada aquí impugnada ya no tienen vigencia ni efectividad pues ha sido sustituida por la resolución 298/2011 del Director General de Medio Ambiente (y que es objeto de Rc 569/2011 ante esta Sala), de ello deduce que ahora (sobrevenidamente) el recurso contencioso no tiene acto impugnable ni los demandantes legitimación.

El hecho de que por la resolución 298/2011 del Director General de Medio Ambiente se haya concedido nueva autorización ambiental integrada no supone ni falta actual de objeto ni falta de legitimación. Y ello porque tal nueva autorización (amparada en una nueva regulación legal y que actualmente está recurrida ante esta Sala) tendrá la vigencia que le corresponda , pero no priva de eficacia (en contra de lo reseñado por el codemandado) a la que aquí se debate durante el tiempo en que ha estado vigente y eficaz".

Consecuencia de todo lo cual es, pues, la estimación del recurso contencioso-administrativo (FD 4º), sin imposición de condena en costas (FD 5º).

**TERCERO.-** Contra esta sentencia, la entidad mercantil Hidroeléctrica del Cantábrico S.A. apoya su recurso de casación en la concurrencia de los siguientes motivos:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio con infracción de las normas reguladoras de la sentencia. Infracción del artículo 67.1 LJCA al no resolverse en sentencia todas las cuestiones planteadas por la recurrente, en concreto, sobre la procedencia de aplicar la Disposición Transitoria de la Ley 16/2002, de 1 de julio, que reguló la

obtención de la autorización ambiental integrada en relación con las instalaciones preexistentes a la entrada en vigor de dicha Ley.

2) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de normas de derecho estatal que han sido relevantes y determinantes del fallo recurrido, y que han sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Infracción del artículo 25, apartado 1, de la Ley 16/2002, de 1 de julio (en la redacción vigente hasta el 12 de junio de 2013) que reguló la renovación de la autorización ambiental integrada, con la consiguiente pérdida de vigencia de la anteriormente concedida.

3) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de normas de derecho estatal que han sido relevantes y determinantes del fallo recurrido, y que han sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Infracción, por aplicación indebida, del artículo 4 del Decreto 2414/1961 que aprobó el Reglamento de Actividades Molestas Insalubres Nocivas y Peligrosas, en relación con las Leyes Forales 16/1989 y 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.

No obstante, mediante Auto de 4 de diciembre de 2014 vino a inadmitirse el segundo de estos motivos, así que hemos de circunscribir nuestro examen al enjuiciamiento de los otros dos motivos que, por el contrario, sí fueron admitidos a trámite.

**CUARTO.-** La entidad mercantil recurrente, al término de la exposición que realiza en desarrollo del primer motivo de casación alegado en el recurso, termina sosteniendo la infracción del principio de congruencia en los términos consagrados por el artículo 67.1 de nuestra Ley jurisdiccional, en la medida en que la sentencia impugnada no ha dado respuesta a todas las cuestiones planteadas en la instancia.

Lo que la entidad recurrente echa en falta en la sentencia es la ausencia de todo pronunciamiento acerca de una cuestión suscitada por ella en trance de contestación a la demanda, puesto que en el litigio sustanciado en la instancia había venido a actuar como parte codemandada. Concretamente, dicha entidad había manifestado en el indicado trance que el proyecto de central térmica de Castejón abarcaba desde su inicio dos grupos con un total de potencia instalada de 800 Mw; por lo que había de considerar a la empresa solicitante de la autorización ambiental integrada como "instalación preexistente", a los efectos de aplicarle el régimen transitorio dispuesto por la Ley 16/2002 (concretamente, por su disposición transitoria primera).

Así expuesto, hemos de adelantar que el motivo de casación esgrimido en el recurso no puede prosperar.

Ya en sí mismo, el argumento resulta inatendible, porque, como el propio recurso admite, toda la documentación que se hizo acompañar a la contestación de la demanda contempla precisamente la previsión de una central térmica de ciclo combinado de un grupo de 400 Mw (Grupo I). Y así las cosas, lo más que cumple reconocer es que la instalación proyectada era susceptible de ampliación para dar cabida de un nuevo grupo de otros 400 Mw (Grupo II). Pero que la actividad autorizada inicialmente se circunscribe a un solo grupo lo pone bien de relieve que la declaración de impacto ambiental se formulara entonces para un solo grupo (Resolución de la Secretaría General de Medio Ambiente de 24 de marzo de 2000) y que ahora se precisara de una nueva declaración de impacto ambiental (Resolución de la Secretaría general para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático de 18 de abril de 2005) para la autorización de la actividad que ha de desarrollarse en el nuevo grupo. En la medida en que la ampliación de la instalación concernida no estaba realizada resultaba adecuada la realización de un estudio de alternativas, comprensivo incluso de la no realización del proyecto, esto es, la denominada alternativa cero; lejos de lo que afirma el recurso.

En cualquier caso, como las objeciones suscitadas por este último se articulan limitadamente por la vía del artículo 88.1 c), las dificultades para que el motivo denunciado pueda prosperar son aún mayores.

No es ciertamente el supuesto habitual en que viene a aducirse la infracción del principio de congruencia en casación, ya para empezar. Lo más frecuente, en efecto, es que sea el que actúa como demandante en la instancia el que, una vez desestimado su recurso, intente hacer valer en esta sede que alguna de las cuestiones suscitadas por él ha quedado sin recibir la debida respuesta por parte del órgano jurisdiccional actuante.

Aun aceptando que también en supuestos como el que nos ocupa la infracción del principio de congruencia pueda tratar de hacerse valer, es lo cierto que la pretensión desestimatoria del recurso contencioso-administrativo que la entidad mercantil recurrente en casación intentó hacer valer en la instancia no quedó sin respuesta, aun cuando no se accediera a ella. Como tampoco vino la Sala sentenciadora a acceder igualmente a estimar el motivo de oposición formulado frente al recurso y en defensa de la indicada pretensión, a saber, la inaplicabilidad al caso del régimen de las distancias mínimas establecido por el RAMINP (artículo 4), que es la cuestión que vino a polarizar precisamente el debate sustanciado en la instancia.

Del modo expuesto, la condición de "instalación preexistente" de la empresa que ahora se aduce como fundamento de la supuesta infracción del deber de congruencia de las resoluciones judiciales, no pasa de ser el desarrollo de una línea argumental a cuyo seguimiento estricto la Sala sentenciadora no está vinculada –porque el principio de congruencia proyecta su virtualidad, conforme viene declarando nuestra jurisprudencia de modo incesante, sobre las pretensiones y los motivos de impugnación, pero no alcanza a los argumentos- y a la que en todo caso la Sala sentenciadora propina una respuesta siquiera implícita, al no atender a la línea discursiva

antedicha y no estar por tanto a las consecuencias a que habría de conducir la lógica argumental que de contrario intenta hacerse valer.

Aun aceptando, por lo demás, como hipótesis que, más allá de un mero argumento, se tratara de un motivo el que la entidad recurrente vino a formular como parte codemandada en la instancia, nuestra jurisprudencia reconoce también en estos casos a las resoluciones judiciales que éstas puedan propinar una respuesta implícita que pueda inferirse de los propios argumentos de que se sirven las indicadas resoluciones; y en el supuesto de autos resulta palmario que para la Sala sentenciadora resultan aplicables las exigencias dimanantes de la Ley 16/2002, así que el argumento que se sustenta sobre la condición de "instalación preexistente" de la empresa, esgrimido para eludir precisamente las indicadas exigencias, vino a la inversa a resultar claramente rechazado en la instancia.

Por virtud de cuanto antecede, en suma, hemos de desestimar el motivo examinado.

**QUINTO.-** Y la misma suerte ha de merecer, adelantémoslo ya, el tercero y último de los motivos esgrimidos en el recurso de casación (y segundo y último de los admitidos) que ahora hemos de enjuiciar y en el que, ya por la vía del artículo 88.1 d) de nuestra Ley jurisdiccional, se invoca la infracción, por inaplicación indebida, del artículo 4 RAMINP, en la medida en que dicho precepto habría quedado desprovisto de todo efecto en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, según el recurso trata de hacer valer.

Como sustento del planteamiento expuesto, en efecto, el recurso apela a la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, cuya disposición adicional tercera ha venido a disponer: *"No es de aplicación en Navarra el Reglamento de Actividades Molestas Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre"*. Mandato legal que entró en vigor a partir del inicio de la vigencia de la Ley y, por tanto, a partir del siguiente 1 de julio; y que, en consecuencia, resulta de aplicación a todo acto posterior a dicha Ley 4/2005, incluidos aquellos procedimientos todavía en curso de tramitación, según se alega.

Así las cosas, la Ley Foral 4/2005 vino a entrar en vigor, ciertamente, dos meses antes de producirse la resolución administrativa recurrida en la instancia (Orden Foral 512/2005, de 12 de septiembre). Ahora bien, pese a ello, como indicamos al inicio de este fundamento, el motivo esgrimido en el recurso no puede prosperar.

Queda por determinar, ya de entrada, el auténtico alcance de la previsión legal antes transcrita. Porque no está en mano del legislador autonómico disponer por entero sobre la virtualidad de una disposición estatal en el territorio al que alcanza su competencia; y aunque, más limitadamente, lo que intenta asegurarse por medio de la indicada previsión autonómica sea la "inaplicación" del RAMINP, conforme a la jurisprudencia que tenemos

reiteradamente establecida y que asimismo se corresponde con la jurisprudencia constitucional recaída en materia de medio ambiente, a tenor de la cláusula competencial dispuesta al efecto por la Constitución (artículo 149.1.23º), la efectividad de la normativa estatal básica en esta materia sólo puede venir a desplazarse en un determinado territorio a través de una norma autonómica garantizadora de un nivel equivalente de protección ambiental o, en su caso, más elevado o intenso, en tanto que como norma de mínimos la normativa estatal resulta indisponible para el legislador autonómico.

Así que, acorde con lo expuesto, resulta de todo punto necesario acreditar la existencia del indicado nivel de protección ambiental para disipar toda duda acerca de la previsión autonómica que antes hemos venido a reproducir (Ley foral 4/2005: disposición adicional tercera). Tarea que no ha terminado de llevarse a efecto en el supuesto de autos.

En todo caso, sin embargo, a los efectos de solventar la controversia que nos viene ocupando, tampoco se precisa llegar a esclarecer el extremo indicado, toda vez que no concurre el presupuesto mismo para deducir la consecuencia pretendida, esto es, la aplicabilidad al caso de la Ley foral 4/2005.

La propia disposición transitoria tercera de la Ley foral 4/2005 desmiente el planteamiento sobre el que se hace descansar el recurso y se erige en un obstáculo insalvable a los efectos pretendidos en el mismo, al disponer en su disposición transitoria tercera que los procedimientos que a la entrada en vigor de esta Ley formal se encuentren en tramitación continuarán tramitándose por la normativa vigente en el momento en que se iniciaron, según afirma la sentencia impugnada: "los procedimientos a la entrada en vigor de esta Ley Foral se encuentren en tramitación continuará tramitándose o siguiéndose por la norma vigente en el momento en que se iniciaron. En el presente caso por la Ley Foral 16/1989".

Y como también afirma la sentencia impugnada, la autorización ambiental integrada se solicitó con fecha 24 de febrero de 2004, esto es, estando plenamente en vigor la normativa autonómica precedente, la Ley Foral 16/1989, a cuyo tenor es por tanto al que hay que estar (y no a la de la ulterior Ley 4/2005).

Situados ya en esta tesitura, el recurso intenta eludir las inevitables consecuencias que resultan de planteamiento expuesto a través de una doble línea argumental. De modo inútil, sin embargo.

Por un lado, sostiene que también con arreglo a la anterior Ley Foral 16/1989 había que entender inaplicable en Navarra el RAMINP (y el régimen de distancias mínimas previsto en el mismo) y que la posterior Ley Foral 4/2005 constituye precisamente su evidencia, en la medida en que viene a presentarse como la interpretación auténtica reveladora de la verdadera voluntad pretendida por la legislación precedente.

**a)** Sin embargo, por mucho que pese a los promotores del recurso, lejos está de ser ello así. La interpretación de la Ley 16/1989 que ha de

prosperar es la que ha venido a recibir el aval del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (en su Sentencia de 21 de enero de 2005 rec. 37/2002; también y, además, respecto del mismo asunto que nos ocupa, en sus Sentencias de 4 de diciembre de 2007 rec. 381/2006 y 12 de junio de 2008 rec. 42/2006, ya citadas en otro lugar de esta sentencia: FD 2º), en el marco de las atribuciones que tiene confiadas en la interpretación y aplicación del derecho autonómico en el ámbito de cada Comunidad Autónoma.

Máxime, cuando como sucede en el presente caso, debido al entrecruzamiento de las competencias estatales y autonómicas existente en materia de medio ambiente, el planteamiento defendido en instancia ha venido a refrendarse también por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo al determinar el alcance de las correspondientes previsiones estatales establecidas también sobre esta materia (con referencia al caso de Navarra, en particular, nuestra Sentencia de 7 de octubre de 2009 RC 1570/2005 y también, ya a propósito de este mismo asunto, nuestra Sentencia de 23 de noviembre de 2011 RC 4308/2008, asimismo citada con anterioridad; resoluciones en las, que por lo demás, viene a reproducirse la doctrina que el Tribunal Supremo ya tenía establecida con anterioridad desde su Sentencia de 1 de abril de 2004 RC 5921/2001; igualmente, en el mismo sentido, Sentencias de 19 de julio de 2004, 28 de diciembre de 2005 y 5 y 27 de junio de 2007).

Se considera así que la Ley Foral 16/1989 no desplaza la vigencia del régimen de distancias mínimas establecido por el RAMINP, en tanto que no garantiza al tiempo un nivel superior de protección ambiental, en puridad, no contiene un régimen especifico de emplazamiento y distancias de las instalaciones donde tiene lugar el desarrollo de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, por lo que prevalece la normativa estatal mínima. Y se concluye por tanto que la voluntad del legislador foral en este caso es la de desarrollar dicha normativa estatal y sólo en aspectos parciales; con base también en el propio tenor literal de la exposición de motivos de la Ley 16/1989, que se refiere a la procedencia de "desarrollar" y "actualizar" la indicada normativa estatal.

Esto sentado, si en sede judicial ya ha quedado suficientemente establecido el criterio de que la voluntad de la Ley Foral 16/1989 no era suplantar sino complementar el régimen establecido por el RAMINP, no cabe volver ahora a tratar de hacerse cuestión sobre ello.

**b)** Por otro lado, menos aún podemos aceptar al esfuerzo argumental que intenta igualmente hacer valer "in extremis" el recurso y que se hace descansar sobre la base de que la tramitación ulterior del recurso administrativo promovido contra el acto de otorgamiento de la autorización ambiental integrada vino a desarrollarse ya en su totalidad estando en vigor la Ley Foral 4/2005; por lo que, tratándose de un nuevo procedimiento administrativo, según se alega, había que estar en el mismo a las previsiones establecidas por la nueva Ley.

La función en todo caso desempeñada por este supuesto nuevo procedimiento administrativo se encaminaría a verificar la conformidad a

derecho de la actuación administrativa impugnada. No cabe formular en el trance indicado una reconsideración de los intereses generales en presencia. Tratándose en consecuencia de un mero control de legalidad el que la Administración queda emplazada a efectuar –en una suerte de mecanismo de autocontrol de la legalidad, que es el que se efectúa como consecuencia del ejercicio de los recursos administrativos-, es obvio que aquélla ha de tener en consideración a tal efecto como parámetro de control la normativa que resulta de aplicación al tiempo de la actuación administrativa impugnada, en nuestro caso, el otorgamiento de la autorización ambiental integrada; y es claro que en el referido momento no pudieron atenderse unas exigencias legales que, o bien no habían hecho acto de presencia todavía, o bien no estaban aún en vigor; en otros términos, había que estar a la normativa a la sazón vigente, en nuestro caso, a la Ley 16/1989, y no a la Ley 4/2005, que vino a reemplazar a aquélla.

Por virtud de cuanto antecede, pues, tampoco el motivo examinado en este fundamento puede prosperar.

**SEXTO.-** Desestimado en su integridad el presente recurso de casación, hemos de imponer la condena en costas a la entidad mercantil recurrente, conforme tiene establecido el artículo 139.2 de nuestra Ley jurisdiccional. Ahora bien, como resulta asimismo del tenor literal del indicado precepto legal, cabe igualmente limitar la cuantía de tales costas en el presente trance. Atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por las partes, por todos los conceptos, no podrán exceder de la cantidad de 4.000 euros más IVA.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

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

## F A L L A M O S

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación nº 1139/2014, interpuesto por la Entidad HIDROELÉCTRICA DEL CANTÁBRICO, S.A. contra la sentencia nº 71/2014 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fecha 10 de febrero de 2014, recaída en el recurso contencioso administrativo nº 381/2006.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**
c/ San Roque, 4 -5ª Planta
Pamplona/Iruña
Teléfono: 848.42.40.73
Fax.: 848.42.40.07
NSSS1

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**
Nº Procedimiento: 0000381/2006

Materia: **Otros actos de la Admon no incluidos en los apartados anteriores**
NIG: 3120133320060000401
Resolución: Sentencia 000071/2014

# SENTENCIA Nº 000071/2014

**ILTMOS. SRES.:**
PRESIDENTE,
**D. JOAQUIN GALVE SAURAS**
MAGISTRADOS,
**Dª. MARIA JESUS AZCONA LABIANO**
**D. FRANCISCO JAVIER PUEYO CALLEJA**

En Pamplona a Diez de Febrero de Dos Mil Catorce.

**La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra**, constituida por los Ilustrísimos Señores Magistrados expresados, **ha visto los autos del recurso contencioso-administrativo nº 381/2006** interpuesto contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13-3-06 desestimatorio del recurso de alzada interpuesto contra la Orden Foral 512/05, de 12 de Septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se concede autorización ambiental integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado 800 MW en Castejón en los que han sido partes como demandantes **DÑA. MARIA VILLAR OCHOA PLAZA; DÑA. MARIA PILAR ANASTASIA MARTINEZ FERNANDEZ; DÑA. CLARA ACACIA MARTINEZ RODRIGO; D. JESUS MARIA JIMENEZ LAZARO; D. MIGUEL ANGEL GALILEA OCASAR; DÑA. NATALIA PEREZ ARIZALA; D. PABLO LLORENTE ZAPATERIA; D. JULIAN JESUS JIMENEZ GOMARA y D.JESUS MARIA TOMAS JIMENEZ** representados por el Procurador Sr. BELTRÁN GARCÍA, y defendidos por el Abogado Sr. SANTOS ITOIZ y como demandados EL **GOBIERNO DE NAVARRA** representado y defendido por su Asesor

Jurídico, la entidad **ELECTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO; S.A.** representada por el Procurador Sr. DE PABLO MURILLO y defendido por el Abogado Sr. ALVAREZ DE TOLEDO, **y EL AYUNTAMIENTO DE CASTEJÓN y viene en resolver en base a los siguientes Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho.**

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO**.-Interpuesto el recurso contencioso-administrativo y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se designó Ponente al Magistrado Sr. Miqueleiz Bronte y se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando se dictase sentencia estimatoria de sus pretensiones.

**SEGUNDO**.-El Abogado de la parte demandada contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicaba se dictase sentencia desestimatoria por la que se confirmase el acto recurrido.

**TERCERO**.-Por auto que consta en el procedimiento se acordó el recibimiento a prueba del recurso, con el resultado que obrante en autos.

**CUARTO**.- Habiendo quedado el recurso pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera así se verificó , como obra en autos, teniendo lugar el día 20-11-2007. Se dictó Sentencia en fecha 4-12-2007.

Este Sentencia fue recurrida en casación y por Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 23-11-20011 se casó y anuló ordenándose la reposición de las actuaciones para el debido emplazamiento de la entidad ELECTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO S.A y del Ayuntamiento de Castejón.

**QUINTO.-** Recibidos los autos así se verificó y se siguieron los trámites legales pertinentes, tras lo cual quedaron los autos pendientes de votación y fallo del Ponente. El Ponente Sr. Miqueleiz fue jubilado con carácter forzoso y por el Presidente se procedió a nombrar nuevo Ponente el 20-3-2013.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

**SEXTO**.- Habiendo quedado el recurso pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera así se verificó , como obra en autos, teniendo lugar el día 6-2-2014.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo **D.FRANCISCO JAVIER PUEYO CALLEJA**, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- **Del acto impugnado.**

A través de este recurso contencioso-administrativo se impugna el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13-3-06 desestimatorio del recurso de alzada interpuesto contra la Orden Foral 512/05, de 12 de Septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se concede autorización ambiental integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado 800 MW en Castejón.

**SEGUNDO**.- **De los antecedentes de esta Sentencia.**

Previamente a la resolución del fondo del asunto conviene, aunque las partes ya tienen conocimiento de ello , tener en cuanta los siguientes antecedentes:

1.- Esta Sala ya dictó Sentencia en fecha 4-12-2007 entrando en el fondo del asunto. Este Sentencia fue recurrida en casación y por Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 23-11-20011 se casó y anuló ordenándose la reposición de las actuaciones para el debido emplazamiento de la entidad ELECTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO S.A y del Ayuntamiento de Castejón.

2.- Asimismo por esta Sala se dictó Sentencia ( estimatoria) en fecha 12-6-2008 (Rc 42/2006), Sentencia que fue confirmada íntegramente por Sentencia de Tribunal Supremo de fecha 23-11-2011 ( Rcas 4308/2008).

En esta Sentencia se impugnaba el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 7-11-2005 (BON 25-11-2005) por el que se aprobó el Proyecto Sectorial de incidencia Supramunicipal (PSIS) Grupo II de la Central Térmica de ciclo combinado de Castejón, que quedó anulado.

3.- En las referidas Sentencias se resolvieron cuestiones impugnatorias semejantes por lo que esta Sentencia va a hacer suyos tales fundamentos de Derecho dando lugar a la estimación del recurso contencioso administrativo.

4.- Señalaba nuestra Sentencia en fecha 12-6-2008 (Rc 42/2006), en lo que aquí interesa:

*"…. SEGUNDO.- El primer motivo alegado ha sido resuelto (en sentido estimatorio) por esta Sala en su Sentencia de fecha 4-12-2007 (Rc 381/2006) con ocasión de la impugnación del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13-3-06 desestimatorio del recurso de alzada interpuesto contra la Orden Foral 512/05, de 12 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se concedía autorización ambiental integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado en Castejón.*

*Pues bien la doctrina y conclusión allí recogida es plenamente aplicable al presente recurso contencioso. En esa Sentencia se hace referencia a la doctrina de esta Sala y a la doctrina del Tribunal Supremo recaída sobre el motivo relativo a "las distancias" en relación a la normativa aplicable en este proceso ( y teniendo en cuenta las fechas en que se inició el procedimiento administrativo que nos ocupa, a las que hay que estar para resolver este asunto. Dicha Sentencia señalaba:……*

*…….. Por último, la alegación de la codemandada ( Eléctrica de la ribera del Ebro) de que "la norma de la distancia no es aplicable al Proyecto Sectorial de incidencia Supramunicipal, pues entiende que la distancia de 2000 metros no tiene por qué ser objeto de reproducción dentro de la normativa urbanística..... sino exigibles en el momento de conceder la licencia de construcción", debe ser rechazada.*

*Es evidente que al PSIS de que tratamos, por su propia naturaleza urbanística ( a la que luego aludiremos con referencia también a su objeto) y por el*

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

*procedimiento complejo en que se inserta el mismo, no le es ajena la concreta ubicación de la instalación de que se trata ( así se concluye también del contenido que deben tener los Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal conforme al artículo 44 Ley Foral de Ordenación del Territorio 35/2002).*

*En este caso se trata de la aprobación del Proyecto Sectorial de incidencia Supramunicipal de ""Grupo 2 de la Central Térmica de Ciclo combinado de Castejón promovido por Eléctrica de la ribera del Ebro S.A, en cuyo proyecto básico se hacía referencia a la concreta ubicación geográfica, que no cumple la normativa en los términos expresados ut supra. Por todo ello la cuestión de la ubicación y las distancias mínimas afecta directa e inexorablemente a la resolución aquí impugnada ( y por ende puede condicionar o determinar actos posteriores).*

5.- La Sentencia de Tribunal Supremo de fecha 23-11-2011 ( Rcas 4308/2008) que confirmó la anteriormente transcrito señalaba:

*".....CUARTO.- En el primero de los motivos de impugnación del recurso de la Comunidad Foral de Navarra se hace referencia, en síntesis, como hemos expuesto, a la indebida aplicación del artículo 4 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas o Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre ---en adelante RAMINP---, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, y a la inaplicación de la legislación autonómica navarra (representada por la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente).*

*Para resolver la cuestiones planteadas en ese motivo de impugnación hemos de señalar, en primer lugar, que la actividad de producción de energía eléctrica a la que se refiere el Proyecto aprobado en una Central Térmica de ciclo combinado generando una potencia de 400 MW es "una actividad molesta, insalubre, nociva y peligrosa", como se indica en la sentencia de instancia, lo que no ha sido desvirtuado. También ha de señalarse que no se cuestiona que la Central Térmica a la que se refiere ese Proyecto se ubica a unos 500 metros del núcleo más próximo de población, como se señala en la sentencia recurrida.*

*Dispone el mencionado artículo 4 del RAMINP que "en todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada".*

*Pues bien, el motivo debe ser rechazado, debiendo ratificarse la doctrina establecida en nuestras SSTS de 1 de abril y 19 de julio de 2004 , 28 de diciembre de 2005 , así como de 5 y 27 de junio de 2007 y de 7 de octubre de 2009 , referida, esta última, a un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la gestión de residuos urbanos de Arazuri y Góngora, aprobado por el Gobierno de Navarra por Acuerdo de 21 de octubre de 2001.*

*Hemos de mantener la aplicación al presente caso de ese régimen de distancias previsto en el artículo 4 del RAMINP en la Comunidad Foral de Navarra, como se hace en la sentencia recurrida, reiterando lo señalado en la sentencia de este Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2009 (Recurso de casación 1570/2005 ) en la que, con cita de la de 19 de julio de 2004, decíamos:*

*"El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/61, de 30 de noviembre es de aplicación en Navarra, ya que la propia ley Foral 16/89, de 5 de Diciembre, de Actividades Clasificadas y Control para la Protección del Medio Ambiente parte, en su Exposición de Motivos, de la total vigencia y efectividad en Navarra de aquel Reglamento, y llama en su apoyo las competencias que la Ley Orgánica 13/82, de 10 de Agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, atribuye a la Comunidad Autónoma en su artículo 57-c) para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología y en su artículo 58-h) para la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes.*

*La propia Exposición de Motivos de la Ley 16/89dice que su finalidad es "actualizar y desarrollar la normativa vigente" (no, por lo tanto, una regulación "ex novo"), en especial "en los aspectos referentes a las facultades inspectora y disciplinaria de la Administración", todo lo cual indica bien a las claras la voluntad del legislador navarro de desarrollar, y sólo en aspectos parciales, aquel Reglamento estatal.*

*(Conviene precisar que esta interpretación que hacemos de la Ley Foral 16/89no está vedada en casación porque de ella depende la aplicación o no de una norma estatal).*

*Por lo demás, hemos de citar aquí, nuestra sentencia de 1 de abril de 2004 (casación núm. 5921/2001, ponencia del Excmo. Sr. Menéndez Pérez), que, aunque referida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contiene una doctrina perfectamente aplicable a este caso. Dice así:*

*"Pero es que, además, la norma de aquel artículo 4 referida a la distancia mínima exigible engarza directamente con los títulos competenciales relativos (1) a la protección del medio ambiente, en el que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección(artículo 149.1.23ª de la Constitución), con la consecuencia, en lo que ahora importa, de que el apartamiento de aquella norma en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor, lo cual no se aprecia en aquella Ley autonómica 5/1993; y (2) a la sanidad, en el que la redacción entonces vigente del artículo 27.1.1ª(hoy artículo 34.1.1ª ) de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, disponía que en la materia de "Sanidad e higiene. Promoción, prevención y restauración de la salud", la competencia de la Comunidad de Castilla y León lo era para el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, lo cual excluye, también, el apartamiento en su territorio de aquella norma del artículo 4 por el solo hecho de que dicha Comunidad hubiera dictado su propia Ley sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas".*

*La Ley Foral de Navarra 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, cuya aplicación se pretende, no desplaza, pues, el RAMINP por cuanto la misma no establece un nivel superior de protección ambiental en relación con el Proyecto de que se trata, al no contener un régimen específico de emplazamiento y distancias para las actividades clasificadas; prevalece, por ello, la norma mínima estatal de protección medioambiental.*

*Tampoco dicho desplazamiento puede entenderse efectuado por la aplicación de la normativa estatal en materia de evaluación de impacto ambiental aplicable*

*en aquel momento ---Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio , de Evaluación de Impacto Ambiental y Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre ---, ni por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, pues lo contemplado en las mencionadas normas es una simple coordinación de carácter procedimental con la que nos ocupa, en materia de actividades clasificadas, mas no un desplazamiento material de la normativa reguladora de esta, como ya se dijo en la citada STS de esta Sala de 7 de octubre de 2009 .*

*Esto mismo sucede respecto de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre , del Ruido , que se cita por la Comunidad Foral recurrente, y de la que no se deduce que el régimen de distancias previsto en el artículo 4 RAMINP no sea aplicable al presente caso.*

*QUINTO .- Igualmente hemos de rechazar el segundo de los motivos del Recurso de Casación de la Comunidad Foral de Navarra, en el que, relacionado con el anterior, se alega la indebida aplicación del citado artículo 4 del RAMINP al considerar que, en el supuesto de autos, no se trata de una industria fabril, y que, por otra parte, la sentencia de instancia olvida la legislación especial, como son las citadas Leyes 16/2002 y 37/2003 , que desplazan en todo caso al RAMINP.*

*A lo ya expuesto en el Fundamento Jurídico anterior hemos de añadir:*

*a) Que la jurisprudencia ha defendido el empleo, en la interpretación del mencionado artículo 4 del RAMINP ,"de un concepto amplio de la expresión industrias fabriles",como se pone de manifiesto en la ya citada STS de 1 de abril de 2004 ; y,*

*b) Que la actividad de producción de energía eléctrica en la Central Térmica de ciclo combinado a la que se refiere el Proyecto litigioso, generando una potencia de 400 MW, debe de ser clasificada como actividad fabril o industrial ---el carácter de actividad industrial es reconocida por la entidad mercantil codemandada en su escrito de contestación a la demanda---, debiendo la misma ser considerada como molesta, insalubre, nociva y peligrosa, como se señala en la sentencia de instancia.*

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

*También, pues, desde esta perspectiva, le es de aplicación el artículo 4 del RAMINP al proyecto de autos, como se señala acertadamente en la sentencia de instancia, rechazándose, pues, este motivo de impugnación.*

*SEXTO.- En el tercero de los motivos articulados por la Comunidad Foral de Navarra se alega la infracción del artículo 15 del RAMINP , así como de la jurisprudencia aplicable, ya que la sentencia no tuvo en cuenta que, en el supuesto de autos, estaba justificada la excepción prevista en dicho artículo a la regla general del régimen de distancias.*

*Procede rechazar este motivo de conformidad con la doctrina ya establecida por el Tribunal Supremo, y que venimos reiterando en la presente sentencia, al no concurrir las excepciones concretas y justificadas exigidas, en el supuesto de autos, para la aplicación del precepto y jurisprudencia que se dicen vulnerados.*

*Así, hemos de reiterar lo señalado en la mencionada STS de 1 de abril de 2004 , en la que decíamos: "Recordemos, ante todo, que el artículo 15, incluido en la Sección dedicada a las actividades insalubres y nocivas, prevé, en lo relativo a las distancias, que "Sólo en casos excepcionales podrá autorizarse, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, un emplazamiento distinto del que, según el artículo 4 de este Reglamento, haya de venir impuesto por las Ordenanzas municipales y Planes de Urbanización, respecto de las industrias fabriles".*

*Pues bien, una recta interpretación del precepto, que parta del mandato constitucional de que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona(artículo 45de la Constitución) y que atienda, como es obligado(artículo 3.1 del Código Civil ), al sentido propio de las palabras con que la norma se expresa, a la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada y, fundamentalmente, a su espíritu y finalidad, conduce a entender:*

*a) Que la dispensa de la regla general sobre distancias mínimas, en cuanto prevista sólo en casos excepcionales, no debe ser objeto de interpretaciones extensivas (así se dijo, entre otras, en la STS de 18 de julio de 1994 , al aceptar los fundamentos de la sentencia allí apelada).*

*b) Que dado que la norma que autoriza la dispensa tan sólo se refiere al requisito de la distancia y dado que en ella se exige el previo informe favorable de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, este informe ha de referirse, específicamente, al tema de la distancia, razonando cuales son las circunstancias del caso concreto que justifican dispensar la regla general (así se desprende de lo dicho en las SSTS de 4 de diciembre de 1981 , 19 de abril de 1982 o 28 de marzo de 2000 ).*

*c) Que esa singular motivación de la decisión que autoriza la dispensa debe permitir apreciar que las medidas correctoras impuestas no son sólo las que demanda el tipo de actividad de que se trate, sino, además, singularmente, las exigibles por la concreta circunstancia de la reducción de la distancia (tal y como ya se indicó en la última de las sentencias citadas)".*

*En este caso, la excepción prevista en ese artículo 15 pretende justificarse en el documento de estudio de impacto ambiental al que se hace mención en el Recurso de Casación, lo que no es aceptable, pues no se contiene ninguna motivación específica sobre el tema de la distancia, que, además, permita apreciar que las medidas correctoras impuestas no son solo las que demanda el tipo de actividad sino, también, singularmente, las exigibles para la concreta ---y, en este caso--- importante reducción de la distancia de los 2000 metros que se contempla en el tantas veces citado artículo 4 RAMINP, máxime cuando el Grupo 2 de la Central Térmica de ciclo combinado para la producción de 400 MW, a la que se refiere el Proyecto litigioso, se ubica próximo al Grupo 1 de esa Central también de 400 MW, para formar, con lo dos grupos, una Central Térmica de ciclo combinado de 800 MW, como resulta de la documentación obrante y a la que se hace mención en el mismo Acuerdo impugnado de 7 de noviembre de 2005.*

*SÉPTIMO .- En el cuarto motivo de los formulados por la Comunidad Foral de Navarra , en realidad, se defiende que, para el caso de estimar el recurso de casación y tener que resolver el asunto en los términos en que parece planteado, se proceda a la declaración de la plena legalidad del Acuerdo impugnado.*

*No se trata de un motivo casacional sino de una alegación respecto de la legalidad del Acuerdo impugnado en la instancia para el supuesto, condicional, de que alguno de los tres motivos formulados por la Comunidad Foral de Navarra fuere estimado, y casada la sentencia, resultare necesario analizar el fondo de los mismos.*

*Mas ello no ha resultado preciso, como se desprende de los anteriores razonamientos.*

*OCTAVO .- En el primero de los motivos de impugnación del recurso de la entidad mercantil Eléctrica de la Ribera del Ebro, S. A. , se considera que la sentencia de instancia ha aplicado indebidamente el artículo 4 RAMINP , pues, según se dice, estaba derogado para Navarra por la legislación estatal y autonómica en vigor cuando se dictó el Acuerdo del Gobierno de Navarra impugnado.*

*Para resolver este motivo impugnatorio hemos de precisar, en primer lugar, que la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, en la que se establece, ciertamente, en su Disposición Adicional Tercera , que no es de aplicación en Navarra el RAMINP, no ha sido aplicada por la sentencia de instancia, que tiene en cuenta lo dispuesto en la Ley Foral de Navarra 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, para resolver el recurso interpuesto por ser ---esta norma--- la que estaba vigente cuando se inició el procedimiento administrativo que nos ocupa, como resulta de lo señalado al principio de su Fundamento Jurídico Segundo.*

*Dicho esto, el motivo ha de ser desestimado por las razones ya expuestas, pues, como se ha indicado, la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio , de Prevención y Control Integrados de la Contaminación no derogó el citado RAMINP, sin perjuicio de haber efectuado al respecto "una simple coordinación de carácter procedimental ... en materia de actividades clasificadas, mas no un desplazamiento material de la normativa reguladora de esta, como ya se dijo en la citada sentencia de esta Sala de 7 de octubre de 2009 ".*

*Tampoco la citada Ley Foral 16/1989, de 5 de Diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente supuso la*

*inaplicación del RAMINP en la Comunidad Foral de Navarra ---en concreto en el tema de las distancias reguladas en ese Reglamento---, y este sentido se ha pronunciado este Tribunal Supremo en las SSTS citadas de 19 de julio de 2004 , 27 de junio de 2007 y 7 de octubre de 2009 .*

*NOVENO .- En el segundo motivo de impugnación se alega por la entidad mercantil Eléctrica de la Ribera del Ebro, S. A., que la sentencia de instancia aplica indebidamente el RAMINP, por haber sido derogado por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.*

*Este motivo también ha de ser desestimado.*

*Ciertamente el mencionado RAMINP ha sido derogado por la citada Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, en los términos que se indican en su Disposición Derogatoria Única. Pero esa Ley no es aplicable el presente caso, pues no estaba en vigor cuando se dictó el Acuerdo impugnado del Gobierno de Navarra de 7 de noviembre de 2005. Y para examinar la legalidad de ese Acuerdo ha de estarse a las normas aplicables cuando se dictó, lo que no concurría en la citada Ley 34/2007 .*

*DÉCIMO .- El tercero de los motivos de impugnación del recurso de Eléctrica de la Ribera del Ebro, S. A., también ha de ser desestimado.*

*En la sentencia de instancia no se considera aplicable, como antes se ha dicho, la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo seguido para la aprobación del Proyecto litigioso se había iniciado antes de la entrada en vigor de esa Ley. Por ello se considera aplicable la tan citada Ley Foral 16/1989, de 5 de Diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente. La interpretación que ha hecho la Sala sentenciadora del derecho autonómico ---en concreto de las Disposiciones Transitorias de esa Ley Foral 4/2005 ---, para considerar aplicable al presente caso---"teniendo en cuenta las fechas en que se inició el procedimiento administrativo que nos ocupa", como se dice en la citada sentencia--- la Ley*

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

*Foral 16/1989, de 5 de Diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, no es recurrible en casación.*

*La vulneración que se alega por la recurrente de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, por la interpretación que ha hecho la sentencia de instancia de la legislación autonómica aplicable, es puramente ritual y no puede llevar a la anulación de esa sentencia, pues en esa Ley Orgánica, como es obvio, no se señala el criterio a seguir en la interpretación de las normas y, muchos menos, que establezca la aplicación de la Ley 4/2005 al presente caso.".*

**TERCERO.- Del fondo del asunto.**

Conforme a los antecedentes antes referidos y a la doctrina allí reseñada, de aplicación mutatis mutandi al presente caso, no cabe sino resolver en sentido estimatorio de la demanda en la línea esencial que estableció esta Sala y confirmó el TS, dando por reproducidos aquí los fundamentos reseñados en el anterior Fundamento de Derecho de esta Sentencia.

Y así añadimos:

1.-La parte actora pretende que se anule la Resolución y se declare el acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 13 de marzo de 2.006, contrario a Derecho , basándose para ello en que la instalación de que se trata es una central térmica de ciclo combinado, con una potencia nominal eléctrica de 400 MW, que funciona mediante Gas Natural y ésta es una segunda fase pues la primera ya está funcionando. Le es de aplicación la ley 16/2002 de prevención y control de la contaminación, así como la ley Foral 16/1989.

Asimismo alega que tal Central, debe ser considerada como peligrosa e insalubre y solo pueden emplazarse, como regla general, a una distancia no inferior a los 2.000 metros, lo que no se ha respetado en el presente caso.

La Administración demandada se opone a la demanda alegando que la actividad de producción de energía eléctrica está sometida, para su puesta en marcha, a una autorización prevista en la Ley 54/1997 del Sector eléctrico que se tramita por el R.D. 1955/200 y por otra parte, desde el punto de vista medio ambiental a una licencia de actividad regulada por la ley 16/2002.

Ambos procedimientos se han seguido en el presente caso.

En relación con la distancia, inferior a 2000 m., estima la Administración que no se ha vulnerado lo dispuesto en el art. 4º del Decreto 2.414/1961 por la sencilla razón de que tal norma no es aplicable en Navarra, al no tener la normativa citada carácter de básica y de obligado cumplimiento en Navarra, toda vez que ésta Comunidad Autónoma ha asumido la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de "medio ambiente y ecologia" (art. 57.e de la L.O.R.A.F.N.A.)

Alega asi mismo que según la doctrina de Tribunal Constitucional la legislación básica tiene la característica técnica de ser normas mínimas de protección que permiten normas adicionales con un plus de protección. Es decir la legislación básica del Estado no cumple una función de uniformidad, sino mas bien una ordenación de mínimos, que han de respetarse en todo caso.

2.-En primer lugar es preciso determinar la ubicación de la Central térmica de ciclo combinado. Esta se encuentra en el proyecto emplazado en Castejón (Navarra) en un terreno delimitado al oeste por la carretera nº 113, Pamplona-Tudela, en el límite con la Comunidad Autónoma de la Rioja. Al Norte por el río Ebro, sita en su margen derecha, al Sur por la vía del ferrocarril Castejón-Alsasua y la población de Castejón que se extiende hacia el Sur y al Este con el resto del Polígono industrial. No se hace en la descripción referencia a la distancia que separa a dicho emplazamiento con el núcleo urbano mas cercano de la población de Castejón.

La parte actora en su demanda afirma que en base al plano de situación al que se hace referencia en el proyecto y midiendo en base a la escala del mismo, la Central térmica se ubicaría a menos de 500 m. del núcleo de población mas cercano de Castejon.

La Administración demandada en la contestación a la demanda no niega éste hecho fundamental, ni tan siquiera lo pone en duda y cuestiona, sometiéndolo a la correspondiente prueba para que los peritos, en base a los planos o a la propia realidad del terreno, manifiesten cual es en realidad la distancia existente entre la C.T.C.C. y el núcleo de población mas cercano.

A juicio de la Sala afirmado este hecho en la demanda en base al plano existente a escala y no habiéndose negado ni cuestionado por la demandada, sino mas bien admitido tácitamente, hay que tenerlo por cierto.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

**3**.-El proyecto citado para su correcta instalación, debe tramitarse y ajustarse a lo dispuesto en la Ley estatal 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación. El procedimiento a seguir previsto en dicha normativa pretende conseguir que con una sola autorización (la autorización ambiental integrada A.A.I.) se otorguen todas las autorizaciones sectoriales que anteriormente existían.

La parte demandante no cuestiona en el presente caso sino el incumplimiento de una de ellas; no haberse respetado la distancia mínima de 2000 m. entre la Central Térmica y el núcleo de población mas cercano y ello por estimar de obligada aplicación al caso el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aprobado por R.D. 2414/1961 cuyo art. 4º establece: *"Estas actividades deberían supeditarse, en cuento a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas Municipales y en los planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento, y para el caso de que no existieren tales normas la comisión provincial de servicios técnicos señalará el lugar adecuado en donde haya de emplazarse, teniendo en cuenta lo que aconsejen las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, la necesidad de su proximidad al vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras"*

Y añade el artículo citado como cierre del sistema preventio ... *"En todo caso las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, solo podrán emplazarse, como regla general, a un distancia de 2000 m. a contar del núcleo mas próximo de población agrupada."*

La cuestión a dilucidar es si éste precepto tiene la consideración de básico cuyos mínimos establecidos son de obligado cumplimiento o por el contrario tal norma no es obligatoriamente exigible en la Comunidad Foral de Navarra y ello partiendo de que la autorización solicitada se pidió en fecha 16-2-2004, estando en vigor la Ley Foral 16/1989 y que aún siendo ésta derogada por la Ley Foral 4/2005 expresamente se dice en la Disposición Transitoria Tercera de dicha Ley Foral 4/2005 que los procedimientos a la entrada en vigor de ésta Ley Foral se encuentren en tramitación continuará tramitándose o siguiéndose por la norma vigente en el momento en que se iniciaron. En el presente caso por la Ley Foral 16/1989.

4.-En relación con éste particular hay que hacer notar que cuestión similar a la presente fue resuelta por Sentencia de ésta Sala de fecha 21-1-2005 Recurso contencioso-administrativo nº 37/2002 ( y confirmada por STS de fecha 7-10-2009 Rcas 1570/2005) en cuyo Fundamento de Derecho Tercero recogimos la doctrina sentada por el Tribunal Supremo.

Así dice el Alto Tribunal:

*"El Reglamento de Actividades Clasificadas 2.414/61, de 30 de Noviembre es de aplicación en Navarra, ya que la propia Ley Foral16/89 de 5 de Diciembre, de Actividades Clasificadas y Control para la Protección del Medio Ambiente parte, en su Exposición de Motivos, de la total vigencia y efectividad en Navarra de aquel Reglamento, y llama en su apoyo las competencias que la Ley Orgánica 13/82, de 10 de Agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, atribuye a la Comunidad Autónoma en su artículo 57-c) para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología y en su artículo 58-h) para la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes.*

*La propia Exposición de Motivos de la Ley 16/89 dice que su finalidad es "actualizar y desarrollar la normativa vigente" (no, por lo tanto, una regulación "ex novo"), en especial "en los aspectos referentes a las facultades inspectora y disciplinaria de la Administración", todo lo cual indica bien a las claras la voluntad del legislador navarro de desarrollar, y sólo en aspectos parciales, aquel Reglamento estatal.*

*(Conviene precisar que esta interpretación que hacemos de la Ley Foral 16/89 no está vedada en casación porque de ella depende la aplicación o no de una norma estatal.)*

*Por lo demás, hemos de citar aquí, nuestra sentencia de 1 de Abril de 2.004 (casación nº 5921/2001, ponencia del Excmo. Sr. Menéndez Pérez), que, aunque referida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contiene una doctrina perfectamente aplicable a este caso. Dice así:*

*"Pero es que, además, la norma de aquel artículo 4 referida a la distancia mínima exigible engarza directamente con los títulos competenciales relativos (1) a la protección del medio ambiente, en el que las Comunidades Autónomas tiene atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección*

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

*(artículo 149.1.23ª de la Constitución), con la consecuencia, en lo que ahora importa, de que el apartamiento de aquella norma en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor, lo cual no se aprecia en aquella Ley autonómica 5/1993; y (2) a la sanidad, en el que la redacción entonces vigente del artículo 27.1.1ª (hoy artículo 34.1.1ª) de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, sobre el Estatuto de Autonomía de Castillo y León, disponía que en la materia de "Sanidad e higiene. Promoción, Prevención y Restauración de la salud", la competencia de la Comunidad de Castilla y León lo era para el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, lo cual excluye, también, el apartamiento en su territorio de aquella norma del artículo 4 por el solo hecho de que dicha Comunidad hubiera dictado su propia Ley sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas."*

*Vayamos, pues, al Reglamento estatal 2414/61, de Actividades Calificadas.*

*Ninguna duda cabe de que la actividad de tratamiento físico-quimico de residuos especiales es una industrial fabril que lleva a cabo una actividad molesta (epígrafes 522-3 a 522-7 del Anexo I del Reglamento 2414/61 por malos olores) y además, insalubre y nociva (epígrafes 522-3 a 522-7 del mismo, por producción de gases tóxicos y aguas residuales), de forma y manera que su instalación en el lugar previsto (es decir, dentro de la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Arazuri), a menos de la distancia de 2.000 metros de varios núcleos de población agrupada, viola aquel precepto y el Plan Gestor debe ser anulado en ese extremo, previa revocación de la sentencia que lo confirmó.*

*Y precisaremos además lo siguiente:*

*1º - No puede tratarse de favor del Plan impugnado la excepción que a la regla general de la distancia contiene el artículo 15 del Reglamento 2414/61, ya que, como tal excepción, debe fundarse en razones justificadas y concretas, bastantes para hacer sumible el sacrificio del interés público que la regla asume.*

*En el presente caso, no existen razones justificadas para ese sacrificio, ya que la única que el Plan da para la localización que señala a la planta de tratamiento es sólo la de que allí existe una edificación construida (una "infraestructura existente" la llama el Plan) que se realizo en los años 1986-89 y*

*que costo unos 300 millones de pesetas. Ahora bien, como puede comprenderse, esa no es razón que pueda oponerse sin más a los valores que protege la norma de distancia. Las razones meramente utilitarias o economicistas tienen, desde luego, su importancia, pero se exigen argumentos suficientes (que aquí no existen) para llegar al convencimiento de que es razonable la aplicación de la excepción que permite el artículo 15 al caso concreto.*

*En principio, no es un caso excepcional la existencia en un lugar determinado de una edificación "aprovechable", pues si así fuera la excepción se convertiría sin más en regla general.*

*2º.- El Plan Gestor señala, como hemos visto, una localización concreta para la actividad molesta, insalubre y nociva de tratamiento físico-químico de resíduos especiales, por cuya razón puede ya imponerse el respeto a la norma de distancia que nos ocupa, sin necesidad de esperar a la elaboración del posterior proyecto, el cual, respecto de la localización, no puede ya añadir ni precisar más.".*

5.- En el presente caso "Mutatis Mutandi" debemos aplicar la misma doctrina anteriormente citada toda vez que estamos ante una actividad potencialmente peligrosa y sin duda contaminante, y por ello molesta, insalubre y nociva.

Ninguna duda cabe de que la actividad de una Central Térmica de ciclo combinado de una gran potencia como lo son los 400 MW es una actividad molesta, insalubre, nociva y peligrosa y no puede considerarse al caso presente la excepción que a la regla general de las distancias contiene el artículo 15 del Reglamento 2414/1961 ya que, como tal excepción, debe fundarse en razones justificadas, concretas y bastantes para hacer asumible el sacrificio del interés público que la regla asume.

En el presente caso ninguna razón se ha dado para justificar tal sacrificio. La Administración se limita a negar la aplicabilidad de dicha norma en Navarra y que la misma no es básica y de necesario cumplimiento en el sentido de que tal norma cumpla una función o fin unificatorio en todo el territorio nacional, sino simplemente una ordenación de mínimos que en todo caso se ha de respetar, pero que puede ser mejorada por la respectiva Comunidad Autónoma.

La Sala entiende a la vista de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo que si es norma básica y al mismo tiempo asume lo dicho por la Administración en el sentido de que es una ordenación de mínimos y que puede ser mejorado y ampliado por la Comunidad Autónoma, pero en el presente caso lo cierto es que la Administración demandada no solo no ha mejorado el mínimo establecido por la norma, sino que lo ha incumplido manifiestamente al autorizar dicha Central Térmica de ciclo combinado de 400 MW de potencia a 500 m. del núcleo mas próximo.

6.- En cuanto a la causa de inadmisblidad planteada por el codemandado ELECTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO S.A, en relación a no tener por objeto el presente recurso contencioso un acto susceptible de impugnación y haber decaído la legitimación de la demandante para la impugnación.

Tal alegación debe desestimarse:

a) Basa su petición en que la autorización ambiental integrada aquí impugnada ya no tienen vigencia ni efectividad pues ha sido sustituida por la resolución 298/2011 del Director General de Medio Ambiente ( y que es objeto de Rc 569/2011 ante esta Sala), de ello deduce que ahora ( sobrevenidamente) el recurso contencioso no tiene acto impugnable ni los demandantes legitimación.

b) El hecho de que por la resolución 298/2011 del Director General de Medio Ambiente se haya concedido nueva autorización ambiental integrada no supone ni falta actual de objeto ni falta de legitimación. Y ello porque tal nueva autorización ( amparada en una nueva regulación legal y que actualmente está recurrida ante esta Sala) tendrá la vigencia que le corresponda , pero no priva de eficacia ( en contra de lo reseñado por el codemandado) a la que aquí se debate durante el tiempo en que ha estado vigente y eficaz.

**CUARTO.- Conclusión.**

En definitiva, y en base a los fundamentos expuestos, se debe estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto ya que el acto impugnado no es conforme a Derecho, debiéndose en consecuencia anular el acto administrativo recurrido.

**QUINTO.-Costas.**

En cuanto a las costas el artículo 139. 1. de la LJCA 1998 establece que "1.En primera o única instancia el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad.".

Dados los términos del artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional no se aprecia temeridad ni mala fe , por lo que no procede hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en este procedimiento.

**En atención a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos,** en nombre de Su Majestad El Rey , y en el ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del Pueblo Español nos confiere la Constitución, **el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha adoptado el siguiente**

## FALLO

1.-**Estimamos** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por DÑA. MARIA VILLAR OCHOA PLAZA: DÑA. MARIA PILAR ANASTASIA MARTINEZ FERNANDEZ; DÑA. CLARA ACACIA MARTINEZ RODRIGO; D. JESUS MARIA JIMENEZ LAZARO; D. MIGUEL ANGEL GALILEA OCASAR; DÑA. NATALIA PEREZ ARIZALA; D. PABLO LLORENTE ZAPATERIA; D. JULIAN JESUS JIMENEZ GOMARA y D. JESUS MARIA TOMAS JIMENEZ representados por el Procurador Sr. BELTRÁN GARCÍA contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13-3-06 desestimatorio del recurso de alzada interpuesto contra la Orden Foral 512/05, de 12 de Septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se concede autorización ambiental integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado 800 MW en Castejón, **y en su consecuencia anulamos la mencionada resolución por no ser conforme a Derecho.**

2.- **No hacemos especial pronunciamiento** en cuanto a las costas.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Notifíquese esta resolución conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma cabe interponer recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, recurso que habrá de prepararse ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el plazo de diez días siguientes a la notificación de esta Sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Recurso Nº: 4308/2008

*RECURSO CASACION Num.:* **4308/2008**

*Votación:* **16/11/2011**

*Ponente Excmo. Sr. D.:* **Rafael Fernández Valverde**

*Secretaría Sr./Sra.:* **Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo**

TRIBUNAL SUPREMO SALA 3.ª SECCIÓN 5.ª - FE PÚBLICA JUDICIAL - SECRETARIA

DOÑA MARIA JESUS PERA BAJO, SECRETARIA JUDICIAL DE LA SALA TERCERA SECCIÓN QUINTA DEL TRIBUNAL SUPREMO

CERTIFICO: Que por la expresada sala se ha dictado la siguiente

# SENTENCIA

**TRIBUNAL SUPREMO.**
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**
**SECCIÓN: QUINTA**

*Excmos. Sres.:*

*Presidente:*

**D. Mariano de Oro-Pulido y López**

*Magistrados:*

**D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez**
**D. Jesús Ernesto Peces Morate**
**D. Rafael Fernández Valverde**
**D. Eduardo Calvo Rojas**
**Dª. María del Pilar Teso Gamella**

---

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Noviembre de dos mil once.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **4308/2008** interpuesto por la **COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**, representada por el Procurador D. José Manuel Dorremochea Aramburu y asistida de Letrado; y la entidad mercantil **ELÉCTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO, S. A. (ELEREBRO)**, representada por la Procuradora Dª. Elsa María Fuentes García y asistida de Letrado; siendo parte recurrida

**DOÑA MARÍA VILLAR OCHOA PLAZA, DOÑA MARÍA PILAR ANASTASIA MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, DOÑA CLARA ACACIA MARTÍNEZ RODRIGO, DON JESÚS MARÍA JIMÉNEZ LÁZARO, DON MIGUEL ÁNGEL GALILEA OCASAR, DOÑA NATALIA PÉREZ ARÍZALA, DON PABLO LORENTE ZAPATERÍA, DON JULIÁN JESÚS JIMÉNEZ GOMARA y DON JESÚS MARÍA TOMÁS JIMÉNEZ,** representados por la Procuradora Dª. Raquel Vilas Pérez, bajo la dirección de Letrado; promovido contra la sentencia dictada el 12 de junio de 2008 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que estima el recurso interpuesto contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 7 de noviembre de 2005, por el que se aprueba el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) Grupo 2 de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Castejón, y anula dicho Acuerdo.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra se ha seguido el Recurso Contencioso-administrativo 42/2006, promovido por **DOÑA MARÍA VILLAR OCHOA PLAZA, DOÑA MARÍA PILAR ANASTASIA MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, DOÑA CLARA ACACIA MARTÍNEZ RODRÍGO, DON JESÚS MARÍA JIMÉNEZ LÁZARO, DON MIGUEL ÁNGEL GALILEA OCASAR, DOÑA NATALIA PÉREZ ARIZALA, DON PABLO LORENTE ZAPATERÍA, DON JULIÁN JESÚS JIMÉNEZ GOMARA y DON JESÚS MARÍA TOMÁS JIMÉNEZ**, y en el que ha sido parte demandada la **COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA** y partes codemandadas el **AYUNTAMIENTO DE CASTEJÓN** y la entidad mercantil **ELÉCTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO, S. A.**, contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 7 de noviembre de 2005, por el que se aprueba el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) Grupo 2 de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Castejón.

**SEGUNDO.**- Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 12 de junio de 2008, cuyo Fallo es del siguiente tenor literal: *"1.- Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Dña María Villar Ochoa Plaza; Dª María Pilar Anastasia Martínez Fernández; Dª Clara Acacia Martínez Rodrigo; D. Jesús María Jiménez Lázaro; D. Miguel Ángel Galilea Ocasar; Dª Natalia Pérez Arizala; D. Pablo Lorente Zapatería; D. Julián Jesús Jiménez Gomara y D. Jesús María Tomás Jiménez, representados por el Procurador Sr. Beltrán y*

*defendidos por el Abogado Sr. Santos contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 7-11-2005 (BON 25-11-2005) por el que se aprueba el Proyecto Sectorial de incidencia Supramunicipal (PSIS) Grupo II de la Central Térmica de ciclo combinado de Castejón, y en su consecuencia anulamos la mencionada resolución por no ser conforme a Derecho.*

*2. No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a las costas."*

**TERCERO**.- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de la COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA y la de la entidad mercantil ELÉCTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO, S. A., se presentaron escritos preparando recurso de casación, los cuales fueron tenidos por preparados por providencia de la Sala de instancia de fecha 1 de septiembre de 2008, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO**.- Emplazadas las partes, las recurrentes comparecieron en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, formulándose por la representación la COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA en fecha 18 de noviembre de 2008 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó se dictara sentencia por la que, estimando el presente recurso de casación, revoque la sentencia impugnada y desestime el Recurso contencioso-administrativo interpuesto, declarando conforme al ordenamiento jurídico el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 7 de noviembre, con cuantas consecuencias además procedan en derecho.

La representación de ELÉCTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO, S. A., formuló en fecha 23 de octubre de 2008 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó que se dictara sentencia por la que declare la nulidad de la sentencia recurrida, y entrando a conocer del fondo del recurso, desestime íntegramente la demanda y confirme la validez de los actos del Gobierno de Navarra que han sido recurridos.

**QUINTO**.- El recurso de casación fue admitido por providencia de 7 de septiembre de 2009, ordenándose también, por providencia de 23 de octubre de 2009, entregar copia de los escritos de interposición del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera

TRIBUNAL SUPREMO SALA 3.ª SECCIÓN 5.ª FE PÚBLICA JUDICIAL SECRETARÍA

oponerse al recurso, lo que hizo la representación de Dª María Villar Ochoa Plaza, Dª María Pilar Anastasia Martínez Fernández, Dª Clara Acacia Martínez Rodrigo, D. Jesús María Jiménez Lázaro, D. Miguel Ángel Galilea Ocásar, Dª Natalia Pérez Arizala, D. Pablo Lorente Zapatería, D. Julián Jesús Jiménez Gomara y D. Jesús María Tomás Jiménez, mediante escrito presentado el 26 de noviembre de 2009 en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó a la Sala que se dictara sentencia en la que se desestimen íntegramente los recursos de casación interpuestos, confirmando la sentencia recurrida.

**SEXTO**.- Por providencia de 10 de noviembre de 2011 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 16 de noviembre de 2011, fecha en la que, eectivamente, tuvo lugar.

**SÉPTIMO**.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **RAFAEL FERNÁNDEZ VALVERDE**, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- Se impugna en el presente Recurso de Casación 4308/2008 la sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictó el 12 de junio de 2008, en su Recurso Contencioso-administrativo 42/2006, que estima el formulado por **Dª. MARÍA VILLAR OCHOA PLAZA, Dª. MARÍA PILAR ANASTASIA MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Dª. CLARA ACACIA MARTÍNEZ RODRIGO, D. JESÚS MARÍA JIMÉNEZ LÁZARO, D. MIGUEL ÁNGEL GALILEA OCASAR, Dª. NATALIA PÉREZ ARIZALA, D. PABLO LORENTE ZAPATERÍA, D. JULIÁN JESÚS JIMÉNEZ GOMARA y D. JESÚS MARÍA TOMÁS JIMÉNEZ**, y, anula el Acuerdo impugnado del Gobierno de Navarra de 7 de noviembre de 2005 por el que se aprueba el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) Grupo 2 de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Castejón.

**SEGUNDO**.- Como decimos, la Sala de instancia estimó el recurso y se fundamentó para ello, en síntesis, en las siguientes argumentaciones:

a) En primer término la sentencia de instancia deja constancia de los distintos fundamentos esgrimidos en la demanda y, en relación con la primera alegación formulada, referida al incumplimiento del Proyecto aprobado de la distancia mínima de 2000 metros, prevista en el artículo 4 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, indica, haciendo referencia a lo resuelto por la misma Sala en su sentencia de 4 de diciembre de 2007, dictada en el recurso contencioso-administrativo 381/2006 —en el que se había impugnado el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de marzo de 2006, desestimatorio del recurso de alzada interpuesto contra la Orden Foral 512/05, de 12 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se concedía autorización ambiental integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado en Castejón—, que es plenamente aplicable al presente recurso la doctrina allí recogida de la Sala y del Tribunal Supremo, recaída *"sobre el motivo relativo a "las distancias" en relación a la normativa aplicable en este proceso (y teniendo en cuenta las fechas en que se inició el procedimiento administrativo que nos ocupa, a las que hay que estar para resolver este asunto)"*.

b) En segundo término la sentencia de instancia reproduce los Fundamentos Jurídicos Primero a Sexto de la citada sentencia, de la misma Sala, de 4 de diciembre de 2007, indicando:

"*Dicha Sentencia señalaba:*

*PRIMERO.- A la vista de las alegaciones hechas por las partes, expediente administrativo remitido y pruebas practicadas en estos autos se desprenden, a juicio de la Sala, los siguientes hechos probados, básicos para la resolución de las pretensiones ejercitadas por las partes: El 12 de septiembre el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda dictó la Orden Foral 512/2005 de 12 de septiembre por la que se concede Autorización Ambiental Integrada para la actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado de 800 MW, formada por dos grupos de 400 MW promovida por ELEREBRO S. A. en término municipal de Castejón. Esta Orden fue publicada con fecha 28 de octubre de 2005. Y fue objeto de Recurso de Alzada por parte de determinados vecinos de la localidad de Castejón, recurrentes en este recurso contencioso-administrativo siendo resuelto este Recurso negativamente por*

TRIBUNAL SUPREMO SALA 3ª SECCIÓN 5ª FE PÚBLICA JUDICIAL SECRETARÍA

*Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 13 de marzo de 2.006 que ahora se recurre.*

*SEGUNDO.- A la vista de tales hechos es preciso dar respuesta a la pretensión ejercitada por la parte actora y contenida en el suplico de la demanda de que se anule la Resolución y se declare el acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 13 de marzo de 2.006, contrario a Derecho, basándose para ello en que la instalación de que se trata es una central térmica de ciclo combinado, con una potencia nominal eléctrica de 400 MW, que funciona mediante Gas Natural y ésta es una segunda fase pues la primera ya está funcionando. Le es de aplicación la ley 16/2002 de prevención y control de la contaminación, asi como la ley Foral 16/1989 .*

*Así mismo alega que tal Central, debe ser considerada como peligrosa e insalubre y solo pueden emplazarse, como regla general, a una distancia no inferior a los 2.000 metros, lo que no se ha respetado en el presente caso.*

*La Administración demandada se opone a la demanda alegando que la actividad de producción de energía eléctrica está sometida, para su puesta en marcha, a una autorización prevista en la Ley 54/1997 del Sector eléctrico que se tramita por el R.D. 1955/200 y por otra parte, desde el punto de vista medio ambiental a una licencia de actividad regulada por la ley 16/2002 .*

*Ambos procedimientos se han seguido en el presente caso.*

*En relación con la distancia, inferior a 2000 m., estima la Administración que no se ha vulnerado lo dispuesto en el art. 4º del Decreto 2.414/1961 por la sencilla razón de que tal norma no es aplicable en Navarra, al no tener la normativa citada carácter de básica y de obligado cumplimiento en Navarra, toda vez que ésta Comunidad Autónoma ha asumido la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de "medio ambiente y ecología" (art. 57.e de la L.O.R.A.F.N.A.).*

*Alega así mismo que según la doctrina de Tribunal Constitucional la legislación básica tiene la característica técnica de ser normas mínimas de protección que permiten normas adicionales con un plus de protección. Es decir la legislación básica del Estado no cumple una función de uniformidad, sino mas bien una ordenación de mínimos, que han de respetarse en todo caso.*

*TERCERO.- En primer lugar es preciso determinar la ubicación de la Central térmica de ciclo combinado. Esta se encuentra en el proyecto emplazado en Castejón (Navarra) en un terreno delimitado al oeste por la carretera núm. 113, Pamplona-Tudela, en el límite con la Comunidad Autónoma de la Rioja. Al Norte por el rio Ebro, sita en su margen derecha, al*

TRIBUNAL SUPREMO SALA 3ª SECCIÓN
SECRETARÍA

*Sur por la vía del ferrocarril Castejón-Alsasua y la población de Castejón que se extiende hacia el Sur y al Este con el resto del Polígono industrial. No se hace en la descripción referencia a la distancia que separa a dicho emplazamiento con el núcleo urbano mas cercano de la población de Castejón.*

*La parte actora en su demanda afirma que en base al plano de situación al que se hace referencia en el proyecto y midiendo en base a la escala del mismo, la Central térmica se ubicaría a menos de 500 m. del núcleo de población mas cercano de Castejon.*

*La Administración demandada en la contestación a la demanda no niega éste hecho fundamental, ni tan siquiera lo pone en duda y cuestiona, sometiéndolo a la correspondiente prueba para que los peritos, en base a los planos o a la propia realidad del terreno, manifiesten cual es en realidad la distancia existente entre la C.T.C.C. y el núcleo de población mas cercano.*

*A juicio de la Sala afirmado este hecho en la demanda en base al plano existente a escala y no habiéndose negado ni cuestionado por la demandada, sino mas bien admitido tácitamente, hay que tenerlo por cierto.*

*CUARTO.- El proyecto citado para su correcta instalación, debe tramitarse y ajustarse a lo dispuesto en la Ley estatal 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación. El procedimiento a seguir previsto en dicha normativa pretende conseguir que con una sola autorización (la autorización ambiental integrada A.A.I.) se otorguen todas las autorizaciones sectoriales que anteriormente existían.*

*La parte demandante no cuestiona en el presente caso sino el incumplimiento de una de ellas; no haberse respetado la distancia mínima de 2000 m. entre la Central Térmica y el núcleo de población mas cercano y ello por estimar de obligada aplicación al caso el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aprobado por R.D. 2414/1961 cuyo art. 4º establece: "Estas actividades deberían supeditarse, en cuento a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas Municipales y en los planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento, y para el caso de que no existieren tales normas la comisión provincial de servicios técnicos señalará el lugar adecuado en donde haya de emplazarse, teniendo en cuenta lo que aconsejen las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, la necesidad de su proximidad al vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras".*

*Y añade el artículo citado como cierre del sistema preventio ... "En todo caso las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o*

TRIBUNAL SUPREMO SALA 3ª SECCIÓN 5ª FE PÚBLICA JUDICIAL SECRETARÍA

*insalubres, solo podrán emplazarse, como regla general, a un distancia de 2000 m. a contar del núcleo mas próximo de población agrupada".*

*La cuestión a dilucidar es si éste precepto tiene la consideración de básico cuyos mínimos establecidos son de obligado cumplimiento o por el contrario tal norma no es obligatoriamente exigible en la Comunidad Foral de Navarra y ello partiendo de que la autorización solicitada se pidió en fecha 16-2-2004, estando en vigor la Ley Foral 16/1989 y que aún siendo ésta derogada por la Ley Foral 4/2005 expresamente se dice en la Disposición Transitoria Tercera de dicha Ley Foral 4/2005 que los procedimientos a la entrada en vigor de ésta Ley Foral se encuentren en tramitación continuará tramitándose o siguiéndose por la norma vigente en el momento en que se iniciaron. En el presente caso por la Ley Foral 16/1989".*

*QUINTO.- En relación con éste particular hay que hacer notar que cuestión similar a la presente fue resuelta por sentencia de ésta Sala de fecha 21-1-2005. Recurso contencioso-administrativo núm. 37/2002 en cuyo Fundamento de Derecho Tercero recogimos la doctrina sentada por el Tribunal Supremo.*

*"Así dice el Alto Tribunal "El Reglamento de Actividades Clasificadas 2.414/61, de 30 de noviembre es de aplicación en Navarra, ya que la propia Ley Foral 16/89 de 5 de Diciembre, de Actividades Clasificadas y Control para la Protección del Medio Ambiente parte, en su Exposición de Motivos, de la total vigencia y efectividad en Navarra de aquel Reglamento, y llama en su apoyo las competencias que la Ley Orgánica 13/82, de 10 de Agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, atribuye a la Comunidad Autónoma en su artículo 57 -c) para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología y en su artículo 58 -h) para la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes.*

*La propia Exposición de Motivos de la Ley 16/89 dice que su finalidad es "actualizar y desarrollar la normativa vigente" (no, por lo tanto, una regulación "ex novo"), en especial "en los aspectos referentes a las facultades inspectora y disciplinaria de la Administración", todo lo cual indica bien a las claras la voluntad del legislador navarro de desarrollar, y sólo en aspectos parciales, aquel Reglamento estatal.*

*(Conviene precisar que esta interpretación que hacemos de la Ley Foral 16/89 no está vedada en casación porque de ella depende la aplicación o no de una norma estatal.)*

*Por lo demás, hemos de citar aquí, nuestra sentencia de 1 de abril de 2.004 (casación núm. 5921/2001, ponencia del Excmo. Sr. Menéndez Pérez), que, aunque referida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contiene una doctrina perfectamente aplicable a este caso. Dice así:*

*"Pero es que, además, la norma de aquel artículo 4 referida a la distancia mínima exigible engarza directamente con los títulos competenciales relativos (1) a la protección del medio ambiente, en el que las Comunidades Autónomas tiene atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23ª de la Constitución), con la consecuencia, en lo que ahora importa, de que el apartamiento de aquella norma en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor, lo cual no se aprecia en aquella Ley autonómica 5/1993 ; y (2) a la sanidad, en el que la redacción entonces vigente del artículo 27.1.1ª (hoy artículo 34.1.1ª ) de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero , sobre el Estatuto de Autonomía de Castillo y León, disponía que en la materia de "Sanidad e higiene. Promoción, Prevención y Restauración de la salud", la competencia de la Comunidad de Castilla y León lo era para el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, lo cual excluye, también, el apartamiento en su territorio de aquella norma del artículo 4 por el solo hecho de que dicha Comunidad hubiera dictado su propia Ley sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas."*

*Vayamos, pues, al Reglamento estatal 2414/61 , de Actividades Calificadas.*

*Ninguna duda cabe de que la actividad de tratamiento físico-químico de residuos especiales es una industrial fabril que lleva a cabo una actividad molesta (epígrafes 522-3 a 522-7 del Anexo I del Reglamento 2414/61 por malos olores) y además, insalubre y nociva (epígrafes 522-3 a 522-7 del mismo, por producción de gases tóxicos y aguas residuales), de forma y manera que su instalación en el lugar previsto (es decir, dentro de la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Arazuri), a menos de la distancia de 2.000 metros de varios núcleos de población agrupada, viola aquel precepto y el Plan Gestor debe ser anulado en ese extremo, previa revocación de la sentencia que lo confirmó.*

*Y precisaremos además lo siguiente:*

*1º - No puede tratarse de favor del Plan impugnado la excepción que a la regla general de la distancia contiene el artículo 15 del Reglamento 2414/61 , ya que, como tal excepción, debe fundarse en razones justificadas y*

TRIBUNAL SUPREMO SALA 3ª SECCIÓN 5ª - SECRETARÍA - REPÚBLICA JUDICIAL

*concretas, bastantes para hacer sumible el sacrificio del interés público que la regla asume.*

*En el presente caso, no existen razones justificadas para ese sacrificio, ya que la única que el Plan da para la localización que señala a la planta de tratamiento es sólo la de que allí existe una edificación construida (una "infraestructura existente" la llama el Plan) que se realizo en los años 1986-89 y que costo unos 300 millones de pesetas. Ahora bien, como puede comprenderse, esa no es razón que pueda oponerse sin más a los valores que protege la norma de distancia. Las razones meramente utilitarias o economicistas tienen, desde luego, su importancia, pero se exigen argumentos suficientes (que aquí no existen) para llegar al convencimiento de que es razonable la aplicación de la excepción que permite el artículo 15 al caso concreto.*

*En principio, no es un caso excepcional la existencia en un lugar determinado de una edificación "aprovechable", pues si así fuera la excepción se convertiría sin más en regla general.*

*2º.- El Plan Gestor señala, como hemos visto, una localización concreta para la actividad molesta, insalubre y nociva de tratamiento físico-químico de residuos especiales, por cuya razón puede ya imponerse el respeto a la norma de distancia que nos ocupa, sin necesidad de esperar a la elaboración del posterior proyecto, el cual, respecto de la localización, no puede ya añadir ni precisar más.*

*Sólo por este motivo habría que revocar la sentencia impugnada y anular el Plan Gestor en ese extremo.*

*Pero ocurre que también de estimar el segundo motivo de casación, como veremos.- OCTAVO. - Este motivo lo resume la propia parte diciendo que estamos "ante una infracción de la citada normativa reguladora de la evaluación de impacto ambiental, en la medida en que el Plan Gestor impugnado decidió definitiva y concretamente la implementación y entrada en funcionamiento de una Planta de tratamiento Físico-Químico de Residuos Especiales, Tóxicos y Peligrosos, en un lugar muy concreto (Planta sita en la Estación de Depuración de Aguas Residuales de Arazuri) y con un nivel de concreción técnica y presupuestaria total, sin haber sometido tal instalación o infraestructura al procedimiento que, "ex lege", resulta de aplicación a la instalación, en la citada materia de evaluación de impacto ambiental".*

*También este motivo debe ser estimado.*

*Como repetidamente hemos dicho, el Plan Gestor decide en firme la instalación en un lugar concreto y con unas características determinadas de*

TRIBUNAL SUPREMO SALA 3.ª SECCIÓN 5.ª
FE PÚBLICA JUDICIAL
SECRETARÍA

*una planta de tratamiento físico-químico de residuos especiales y por ello el Plan debió ser sometido a un estudio de evaluación de impacto ambiental (E.I.A.) porque a ello obliga el artículo 1, y Anexo I, Grupo 8 del Real Decreto Legislativo 1.302/86, de 28 de junio, el artículo 4.1 y Anexo I epígrafe 9 de la Directiva 1.985/337, de 27 de junio de 1.985 y el epígrafe 19.02.00 del Catálogo de Residuos aprobado por Decisión de 20 de diciembre de 1.993, en ejecución del artículo 1-a) de la Directiva 75/442, de 15 de julio de 1.975 .*

*Es cierto que toda esta normativa se refiere cuando impone la exigencia de E.I.A. al concepto de "proyectos" (v.g. artículos 1,2,4,5 y otros de la Directiva 1985/337, de 27 de junio de 1985), y en ello insiste la normativa española (artículos 1 y concordantes del Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio , de Evaluación de Impacto Ambiental), pero el Anexo 1 de su Reglamento 1131/88, de 30 de septiembre se encarga de precisar qué se entiende por proyecto "todo documento técnico que define o condiciona de modo necesario, particularmente en lo que se refiere a la localización, la realización de planes y programas, la realización de construcciones o de otras instalaciones y obras (...)".*

*Esta es la razón por la que no es acertado el argumento de la Sala de instancia de deferir a un momento posterior la realización del E.I.A.: que la concreción del Plan Gestor es tal respecto a la localización de la futura planta de tratamiento (y también respecto de otros extremos, como la naturaleza del tratamiento, el volumen del mismo, etc.) que define o condiciona de modo necesario la realización de la planta, por lo cual el propio Plan Gestor tiene a estos efectos la naturaleza de un proyecto, sometido al E.I.A.*

*La localización, en concreto, viene determinada en el Plan, y el futuro proyecto no podría variarla en absoluto.*

*Es propio de la naturaleza de Estudios de Impacto Ambiental que especifiquen las distintas alternativas de la solución adoptada. Así lo exige el artículo 5.1 y epígrafe 2 del Anexo III de la Directiva 1985/337 , el artículo 2-1b) del R.D.L. 1302/86 y los artículos 7,8,9 y 10 de su Reglamento aprobado por R.D. 1131/88, de 30 de septiembre. Entre las distintas alternativas se encuentran también las referentes al emplazamiento, siendo muy revelador a este respecto el artículo 5.2 de la Directiva 1985/337, que incluye entre las informaciones que el maestro de obras debe proporcionar la descripción del proyecto que incluya informaciones relativas a su emplazamiento".*

*Nada de esto se ha hecho en el caso de autos. Como veíamos antes, de las razones por las que se ha decidido la instalación de la planta discutida en un sitio concreto (la Estación de Aguas Residuales de Arazuri) sólo*

TRIBUNAL SUPREMO SALA 3ª SECCIÓN 5ª FE PÚBLICA JUDICIAL SECRETARÍA

*sabemos la de que allí se encontraba ya construido un edificio que podría ser útil a estos efectos, lo que no sirve en absoluto de justificación para la protección de la salud humana y del medio ambiente.*

*Así pues, el Plan Gestor, en la medida en que precisaba la localización de la planta de tratamiento, equivale a un proyecto, y debió ser sometido a evaluación del impacto ambiental."*

*Y sigue diciendo nuestra Sentencia: "No cabe ninguna duda de que esta sentencia por la semejanza del caso en ella resuelto y por referencia a otras del mismo Tribunal Supremo tiene el valor y alcance propio de la doctrina jurisprudencial por lo que sólo podríamos apartarnos de ella en el supuesto de que no hubiere tal identidad de supuestos como, justamente, sostienen los demandados en base a diferentes razones tales como: que los residuos de cuyo tratamiento se trata en uno y otro caso son distintos pues en el primero lo eran residuos "especiales" y en el presente residuos "urbanos"; que en aquel no se había procedido a una valoración de impacto ambiental y en este sí; y que en este caso sí existen razones que justifican la aplicación de la excepción. Tales razones no pueden en ningún caso entenderse suficiente por cuanto que lo relevante no es que se trate de una u otra clase de residuos sino que la actividad se considere nociva, peligrosa o insalubre, condición que no se discute para el tratamiento de los residuos urbanos de que en el presente caso se trata; ni que exista o no una valoración de impacto ambiental que por sí sola nada añade a la cuestión pues no es la existencia de tal evaluación lo que autoriza la aplicación de la excepción que en el presente caso ni siquiera se planteó pues claramente se dice en el Acuerdo de aprobación del PSIS que el régimen de distancias precisos en el Decreto 2.414/1961, no es aplicable en Navarra y es, se dice, una medida aplicable solo cuando las medidas correctoras previstas no fueran suficientes para evitar las afecciones a los poblaciones próximas que -viene a decirse- si se han previsto en el caso, de manera que serían estas inconcretas medidas las que autorizarían, según el Acuerdo, la aplicación del art.15 , lo que se compadece mal con lo que la sentencia del Tribunal Supremo que comentamos exige para ello: que se funde en razones justificadas y concretas, y de esta clase, concreta, sólo se ofrece la relativa a la preexistencia de las instalaciones que, como hemos visto, es rechazada por el Alto Tribunal.*

*Y respecto al estudio de alternativas, que en nuestra sentencia se estima efectuado, la del Tribunal Supremo viene a rechazar expresamente que esa misma razón: la preexistencia de instalaciones idóneas, constituya una razón válida para excusar dicho estudio considerando en el mismo diversos*

*emplazamientos que es lo que, según la propia parte demandada se ha hecho en el caso: analizar diversas alternativas pero siempre partiendo del emplazamiento en las plantas de Arazuri y Góngora, conclusión aplicable sin duda a nuestro caso aunque la sentencia del Tribunal Supremo la siente al analizar la necesidad del estudio de impacto ambiental en el que se ha de comprender el análisis de las alternativas pues aunque este caso sí exista el estudio ambiental, se omite en él el de alternativas en los términos que resultan legalmente exigibles.*

*En definitiva, resulta claro que tanto la insuficiencia del estudio de impacto ambiental en cuanto al análisis de las alternativas como la inobservancia de las distancias se debe a la muy importante razón de haberse querido aprovechar las instalaciones ya existentes con la consiguiente ventaja económica y probablemente también de impacto ambiental que supone respecto a la elección de otro emplazamiento. Lo que el Alto Tribunal dice es que ello no es por sí solo suficiente para ninguna de ambas cosas.*

*Eso es también lo que se infiere del art. 15 , también citado, a cuyo tenor sólo en casos excepcionales podrá autorizarse un emplazamiento distinto del que procede según el art. 4 , excepcionalidad sobre la que nada se ha dicho en este caso.*

*Procede, por tanto, separándonos de nuestro anterior criterio, estimar el recurso."*

*SEXTO.- En el presente caso "mutatis mutandi" debemos aplicar la misma doctrina anteriormente citada toda vez que estamos ante una actividad potencialmente peligrosa y sin duda contaminante, y por ello molesta, insalubre y nociva.*

*Ninguna duda cabe de que la actividad de una Central Térmica de ciclo combinado de una gran potencia como lo son los 400 MW es una actividad molesta, insalubre, nociva y peligrosa y no puede considerarse al caso presente la excepción que a la regla general de las distancias contiene el artículo 15 del Reglamento 2414/1961 ya que, como tal excepción, debe fundarse en razones justificadas, concretas y bastantes para hacer asumible el sacrificio del interés público que la regla asume.*

*En el presente caso ninguna razón se ha dado para justificar tal sacrificio. La Administración se limita a negar la aplicabilidad de dicha norma en Navarra y que la misma no es básica y de necesario cumplimiento en el sentido de que tal norma cumpla una función o fin unificatorio en todo el territorio nacional, sino simplemente una ordenación de mínimos que en todo*

TRIBUNAL SUPREMO SALA 3.ª SECCIÓN 5.ª FE PÚBLICA JUDICIAL SECRETARÍA

*caso se ha de respetar, pero que puede ser mejorada por la respectiva Comunidad Autónoma.*

*La Sala entiende a la vista de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo que si es norma básica y al mismo tiempo asume lo dicho por la Administración en el sentido de que es una ordenación de mínimos y que puede ser mejorado y ampliado por la Comunidad Autónoma, pero en el presente caso lo cierto es que la Administración demandada no solo no ha mejorado el mínimo establecido por la norma, sino que lo ha incumplido manifiestamente al autorizar dicha Central Térmica de ciclo combinado de 400 MW de potencia a 500 m. del núcleo mas próximo".*

c) La alegación formulada al respecto por la codemandada acerca de que *"la norma de la distancia no es aplicable al Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal, pues entiende que la distancia de 2000 metros no tiene por qué ser objeto de reproducción dentro de la normativa urbanística ... sino exigibles en el momento de conceder la licencia de construcción"*, se rechaza al señalar que: "*Es evidente que al PSIS de que tratamos, por su propia naturaleza urbanística (a la que luego aludiremos con referencia también a su objeto) y por el procedimiento complejo en que se inserta el mismo, no le es ajena la concreta ubicación de la instalación de que se trata (así se concluye también del contenido que deben tener los Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal conforme al artículo 44 Ley Foral de Ordenación del Territorio 35/2002).*

*En este caso se trata de la aprobación del Proyecto Sectorial de incidencia Supramunicipal de "Grupo 2 de la Central Térmica de Ciclo combinado de Castejón promovido por Eléctrica de la ribera del Ebro S. A, en cuyo proyecto básico se hacía referencia a la concreta ubicación geográfica, que no cumple la normativa en los términos expresados ut supra. Por todo ello la cuestión de la ubicación y las distancias mínimas afecta directa e inexorablemente a la resolución aquí impugnada (y por ende puede condicionar o determinar actos posteriores)".*

**TERCERO**.- Contra esa sentencia ha interpuesto la **COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA** recurso de casación, en el cual esgrime cuatro motivos de impugnación, a saber:

TRIBUNAL SUPREMO SALA 3.ª SECRETARIA

1º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por indebida aplicación del artículo 4 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que conlleva vulneración de competencias de Navarra en materia de medio ambiente (artículo 57.c de Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra), así como de la doctrina del Tribunal Constitucional existente en la materia, y la inaplicación de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente.

2º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la misma LRJCA por aplicación indebida del artículo 4 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y de la jurisprudencia, ya que no se trata la actividad de autos de una industria fabril y, por otra parte, existe una legislación básica y postconstitucional que hace inaplicable ese Decreto.

3º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la LRJCA por infracción del artículo 15 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y de la jurisprudencia, ya que la sentencia de instancia no tiene en cuenta que está justificada la excepción de dicho artículo al régimen general de distancias.

4º.- En el que, sin indicarse la vía del artículo 88.1 que se utiliza, se defiende, para el caso de estimar el recurso de casación y tener que resolver el asunto en los términos en que parece planteado, la plena legalidad del acuerdo impugnado.

La representación de la entidad mercantil **ELÉCTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO, S. A.**, en el recurso de casación por ella interpuesto contra dicha sentencia esgrime tres motivos de impugnación, a saber:

1º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la citada LRJCA por infracción de las normas del ordenamiento jurídico. En concreto, se menciona como infringido, por aplicación indebida por no ser norma aplicable al caso, el artículo 4 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que estaba derogado para Navarra por la legislación estatal y autonómica en vigor en la fecha en que se dictó el Acuerdo del Gobierno de Navarra que es objeto de la demanda contencioso-administrativa.

2º.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la LRJCA por infracción de las normas del ordenamiento jurídico. En concreto, se menciona como infringido, por aplicación indebida por no ser norma aplicable al caso, el artículo 4 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, al haber sido derogado por la Disposición derogatoria única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

3º.- Al amparo, por último, del artículo 88.1.d) de la LRJCA, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico. En concreto, se mencionan como infringido el artículo 57 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en su párrafo 1.c) al no aplicarse la Disposición Adicional Tercera de la Ley Foral 4/2005, de Protección del Medio Ambiente, y hacerlo en cambio del artículo 4 Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

**CUARTO.**- En el primero de los motivos de impugnación del recurso de la Comunidad Foral de Navarra se hace referencia, en síntesis, como hemos expuesto, a la indebida aplicación del artículo 4 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas o Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre ---en adelante RAMINP---, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, y a la inaplicación de la legislación autonómica navarra (representada por la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente).

Para resolver la cuestiones planteadas en ese motivo de impugnación hemos de señalar, en primer lugar, que la actividad de producción de energía eléctrica a la que se refiere el Proyecto aprobado en una Central Térmica de ciclo combinado generando una potencia de 400 MW es *"una actividad molesta, insalubre, nociva y peligrosa"*, como se indica en la sentencia de instancia, lo que no ha sido desvirtuado. También ha de señalarse que no se cuestiona que la Central Térmica a la que se refiere ese Proyecto se ubica a unos 500 metros del núcleo más próximo de población, como se señala en la sentencia recurrida.

Dispone el mencionado artículo 4 del RAMINP que *"en todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada"*.

Pues bien, el motivo debe ser rechazado, debiendo ratificarse la doctrina establecida en nuestras SSTS de 1 de abril y 19 de julio de 2004, 28 de diciembre de 2005, así como de 5 y 27 de junio de 2007 y de 7 de octubre de 2009, referida, esta última, a un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la gestión de residuos urbanos de Arazuri y Góngora, aprobado por el Gobierno de Navarra por Acuerdo de 21 de octubre de 2001.

Hemos de mantener la aplicación al presente caso de ese régimen de distancias previsto en el artículo 4 del RAMINP en la Comunidad Foral de Navarra, como se hace en la sentencia recurrida, reiterando lo señalado en la sentencia de este Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2009 (Recurso de casación 1570/2005) en la que, con cita de la de 19 de julio de 2004, decíamos:

*"El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/61, de 30 de noviembre es de aplicación en Navarra, ya que la propia Ley Foral 16/89, de 5 de Diciembre, de Actividades Clasificadas y Control para la Protección del Medio Ambiente parte, en su Exposición de Motivos, de la total vigencia y efectividad en Navarra de aquel Reglamento, y llama en su apoyo las competencias que la Ley Orgánica 13/82, de 10 de Agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, atribuye a la Comunidad Autónoma en su artículo 57-c) para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología y en su artículo 58 -h) para la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes.*

*La propia Exposición de Motivos de la Ley 16/89 dice que su finalidad es "actualizar y desarrollar la normativa vigente" (no, por lo tanto, una regulación "ex novo"), en especial "en los aspectos referentes a las facultades inspectora y disciplinaria de la Administración", todo lo cual indica bien a las claras la voluntad del legislador navarro de desarrollar, y sólo en aspectos parciales, aquel Reglamento estatal.*

*(Conviene precisar que esta interpretación que hacemos de la Ley Foral 16/89 no está vedada en casación porque de ella depende la aplicación o no de una norma estatal).*

*Por lo demás, hemos de citar aquí, nuestra sentencia de 1 de abril de 2004 (casación núm. 5921/2001, ponencia del Excmo. Sr. Menéndez Pérez), que, aunque referida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contiene una doctrina perfectamente aplicable a este caso. Dice así:*

*"Pero es que, además, la norma de aquel artículo 4 referida a la distancia mínima exigible engarza directamente con los títulos competenciales relativos (1) a la protección del medio ambiente, en el que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la facultad de establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23ª de la Constitución), con la consecuencia, en lo que ahora importa, de que el apartamiento de aquella norma en el territorio de una Comunidad Autónoma exigirá que la normativa propia de ésta la haya sustituido, sin duda alguna, por otra cuya potencialidad protectora no sea menor, lo cual no se aprecia en aquella Ley autonómica 5/1993; y (2) a la sanidad, en el que la redacción entonces vigente del artículo 27.1.1ª (hoy artículo 34.1.1ª ) de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, disponía que en la materia de "Sanidad e higiene. Promoción, prevención y restauración de la salud", la competencia de la Comunidad de Castilla y León lo era para el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado, lo cual excluye, también, el apartamiento en su territorio de aquella norma del artículo 4 por el solo hecho de que dicha Comunidad hubiera dictado su propia Ley sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas".*

La Ley Foral de Navarra 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, cuya aplicación se pretende, no desplaza, pues, el RAMINP por cuanto la misma no establece un nivel superior de protección ambiental en relación con el Proyecto de que se trata, al no contener un régimen específico de emplazamiento y distancias para las actividades clasificadas; prevalece, por ello, la norma mínima estatal de protección medioambiental.

Tampoco dicho desplazamiento puede entenderse efectuado por la aplicación de la normativa estatal en materia de evaluación de impacto ambiental aplicable en aquel momento ---Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre---, ni por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la

Contaminación, pues lo contemplado en las mencionadas normas es una simple coordinación de carácter procedimental con la que nos ocupa en materia de actividades clasificadas, mas no un desplazamiento material de la normativa reguladora de esta, como ya se dijo en la citada STS de esta Sala de 7 de octubre de 2009.

Esto mismo sucede respecto de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, que se cita por la Comunidad Foral recurrente, y de la que no se deduce que el régimen de distancias previsto en el artículo 4 RAMINP no sea aplicable al presente caso.

**QUINTO**.- Igualmente hemos de rechazar el segundo de los motivos del Recurso de Casación de la Comunidad Foral de Navarra, en el que, relacionado con el anterior, se alega la indebida aplicación del citado artículo 4 del RAMINP al considerar que, en el supuesto de autos, no se trata de una industria fabril, y que, por otra parte, la sentencia de instancia olvida la legislación especial, como son las citadas Leyes 16/2002 y 37/2003, que desplazan en todo caso al RAMINP.

A lo ya expuesto en el Fundamento Jurídico anterior hemos de añadir:

a) Que la jurisprudencia ha defendido el empleo, en la interpretación del mencionado artículo 4 del RAMINP, *"de un concepto amplio de la expresión industrias fabriles"*, como se pone de manifiesto en la ya citada STS de 1 de abril de 2004; y,

b) Que la actividad de producción de energía eléctrica en la Central Térmica de ciclo combinado a la que se refiere el Proyecto litigioso, generando una potencia de 400 MW, debe de ser clasificada como actividad fabril o industrial —el carácter de actividad industrial es reconocida por la entidad mercantil codemandada en su escrito de contestación a la demanda—, debiendo la misma ser considerada como molesta, insalubre, nociva y peligrosa, como se señala en la sentencia de instancia.

También, pues, desde esta perspectiva, le es de aplicación el artículo 4 del RAMINP al proyecto de autos, como se señala acertadamente en la sentencia de instancia, rechazándose, pues, este motivo de impugnación.

**SEXTO**.- En el tercero de los motivos articulados por la Comunidad Foral de Navarra se alega la infracción del artículo 15 del RAMINP, así como de la jurisprudencia aplicable, ya que la sentencia no tuvo en cuenta que en el supuesto de autos, estaba justificada la excepción prevista en dicho artículo a la regla general del régimen de distancias.

Procede rechazar este motivo de conformidad con la doctrina ya establecida por el Tribunal Supremo, y que venimos reiterando en la presente sentencia, al no concurrir las excepciones concretas y justificadas exigidas, en el supuesto de autos, para la aplicación del precepto y jurisprudencia que se dicen vulnerados.

Así, hemos de reiterar lo señalado en la mencionada STS de 1 de abril de 2004, en la que decíamos: "*Recordemos, ante todo, que el artículo 15, incluido en la Sección dedicada a las actividades insalubres y nocivas, prevé, en lo relativo a las distancias, que "Sólo en casos excepcionales podrá autorizarse, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, un emplazamiento distinto del que, según el artículo 4 de este Reglamento, haya de venir impuesto por las Ordenanzas municipales y Planes de Urbanización, respecto de las industrias fabriles".*

*Pues bien, una recta interpretación del precepto, que parta del mandato constitucional de que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45 de la Constitución) y que atienda, como es obligado (artículo 3.1 del Código Civil), al sentido propio de las palabras con que la norma se expresa, a la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada y, fundamentalmente, a su espíritu y finalidad, conduce a entender:*

*a) Que la dispensa de la regla general sobre distancias mínimas, en cuanto prevista sólo en casos excepcionales, no debe ser objeto de interpretaciones extensivas (así se dijo, entre otras, en la STS de 18 de julio de 1994, al aceptar los fundamentos de la sentencia allí apelada).*

*b) Que dado que la norma que autoriza la dispensa tan sólo se refiere al requisito de la distancia y dado que en ella se exige el previo informe favorable de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, este informe ha de referirse, específicamente, al tema de la distancia, razonando cuales son las circunstancias del caso concreto que justifican dispensar la regla general (así*

*se desprende de lo dicho en las SSTS de 4 de diciembre de 1981, 19 de abril de 1982 o 28 de marzo de 2000).*

*c) Que esa singular motivación de la decisión que autoriza la dispensa debe permitir apreciar que las medidas correctoras impuestas no son sólo las que demanda el tipo de actividad de que se trate, sino, además, singularmente, las exigibles por la concreta circunstancia de la reducción de la distancia (tal y como ya se indicó en la última de las sentencias citadas)".*

En este caso, la excepción prevista en ese artículo 15 pretende justificarse en el documento de estudio de impacto ambiental al que se hace mención en el Recurso de Casación, lo que no es aceptable, pues no se contiene ninguna motivación específica sobre el tema de la distancia, que, además, permita apreciar que las medidas correctoras impuestas no son solo las que demanda el tipo de actividad sino, también, singularmente, las exigibles para la concreta —y, en este caso— importante reducción de la distancia de los 2000 metros que se contempla en el tantas veces citado artículo 4 RAMINP, máxime cuando el Grupo 2 de la Central Térmica de ciclo combinado para la producción de 400 MW, a la que se refiere el Proyecto litigioso, se ubica próximo al Grupo 1 de esa Central también de 400 MW, para formar, con los dos grupos, una Central Térmica de ciclo combinado de 800 MW, como resulta de la documentación obrante y a la que se hace mención en el mismo Acuerdo impugnado de 7 de noviembre de 2005.

**SÉPTIMO**.- En el cuarto motivo de los formulados por la Comunidad Foral de Navarra, en realidad, se defiende que, para el caso de estimar el recurso de casación y tener que resolver el asunto en los términos en que parece planteado, se proceda a la declaración de la plena legalidad del Acuerdo impugnado.

No se trata de un motivo casacional sino de una alegación respecto de la legalidad del Acuerdo impugnado en la instancia para el supuesto, condicional, de que alguno de los tres motivos formulados por la Comunidad Foral de Navarra fuere estimado, y casada la sentencia, resultare necesario analizar el fondo de los mismos.

Mas ello no ha resultado preciso, como se desprende de los anteriores razonamientos.

**OCTAVO**.- En el primero de los motivos de impugnación del recurso de la entidad mercantil Eléctrica de la Ribera del Ebro, S. A., se considera que la sentencia de instancia ha aplicado indebidamente el artículo 4 RAMINP, pues, según se dice, estaba derogado para Navarra por la legislación estatal y autonómica en vigor cuando se dictó el Acuerdo del Gobierno de Navarra impugnado.

Para resolver este motivo impugnatorio hemos de precisar, en primer lugar, que la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, en la que se establece, ciertamente, en su Disposición Adicional Tercera, que no es de aplicación en Navarra el RAMINP, no ha sido aplicada por la sentencia de instancia, que tiene en cuenta lo dispuesto en la Ley Foral de Navarra 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, para resolver el recurso interpuesto por ser —esta norma— la que estaba vigente cuando se inició el procedimiento administrativo que nos ocupa, como resulta de lo señalado al principio de su Fundamento Jurídico Segundo.

Dicho esto, el motivo ha de ser desestimado por las razones ya expuestas, pues, como se ha indicado, la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación no derogó el citado RAMINP, sin perjuicio de haber efectuado al respecto *"una simple coordinación de carácter procedimental ... en materia de actividades clasificadas, mas no un desplazamiento material de la normativa reguladora de esta, como ya se dijo en la citada sentencia de esta Sala de 7 de octubre de 2009"*.

Tampoco la citada Ley Foral 16/1989, de 5 de Diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente supuso la inaplicación del RAMINP en la Comunidad Foral de Navarra —en concreto en el tema de las distancias reguladas en ese Reglamento—, y este sentido se ha pronunciado este Tribunal Supremo en las SSTS citadas de 19 de julio de 2004, 27 de junio de 2007 y 7 de octubre de 2009.

**NOVENO**.- En el segundo motivo de impugnación se alega por la entidad mercantil Eléctrica de la Ribera del Ebro, S. A., que la sentencia de instancia aplica indebidamente el RAMINP, por haber sido derogado por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

Este motivo también ha de ser desestimado.

Ciertamente el mencionado RAMINP ha sido derogado por la citada Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, en los términos que se indican en su Disposición Derogatoria Única. Pero esa Ley no es aplicable el presente caso, pues no estaba en vigor cuando se dictó el Acuerdo impugnado del Gobierno de Navarra de 7 de noviembre de 2005. Y para examinar la legalidad de ese Acuerdo ha de estarse a las normas aplicables cuando se dictó, lo que no concurría en la citada Ley 34/2007.

**DÉCIMO**.- El tercero de los motivos de impugnación del recurso de Eléctrica de la Ribera del Ebro, S. A., también ha de ser desestimado.

En la sentencia de instancia no se considera aplicable, como antes se ha dicho, la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo seguido para la aprobación del Proyecto litigioso se había iniciado antes de la entrada en vigor de esa Ley. Por ello se considera aplicable la tan citada Ley Foral 16/1989, de 5 de Diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente. La interpretación que ha hecho la Sala sentenciadora del derecho autonómico —en concreto de las Disposiciones Transitorias de esa Ley Foral 4/2005—, para considerar aplicable al presente caso —*"teniendo en cuenta las fechas en que se inició el procedimiento administrativo que nos ocupa"*, como se dice en la citada sentencia— la Ley Foral 16/1989, de 5 de Diciembre, de Control de Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, no es recurrible en casación.

La vulneración que se alega por la recurrente de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, por la interpretación que ha hecho la sentencia de instancia de la

legislación autonómica aplicable, es puramente ritual y no puede llevar a la anulación de esa sentencia, pues en esa Ley Orgánica, como es obvio, no se señala el criterio a seguir en la interpretación de las normas y, muchos menos, que establezca la aplicación de la Ley 4/2005 al presente caso.

**UNDÉCIMO.**.- Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a ambas partes recurrentes en las costas del mismo (artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio), cuyo importe abonarán por mitad. Esta condena sólo alcanza, respecto de la minuta del Letrado de la parte recurrida, a la cantidad de 5.000 euros (artículo 139.3 de la citada Ley), a la vista de las actuaciones procesales.

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

## F A L L A M O S

**1º.** No haber lugar y, por tanto, desestimar el Recurso de Casación 4308/2008, que ha interpuesto la **COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA** y la entidad mercantil **ELÉCTRICA DE LA RIBERA DEL EBRO, S. A.**, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 12 de junio de 2008, en su Recurso Contencioso-administrativo 42/2006, la cual, en consecuencia, confirmamos.

**2º.** Condenar a las partes recurrentes en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos