

REC.ORDINARIO(c/a) Num.: 280/2012

Votación: 29/10/2013

Ponente Excmo. Sr. D.: Eduardo Espín Templado

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: TERCERA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Pedro José Yagüe Gil

Magistrados:

D. Manuel Campos Sánchez-Bordona

D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D^a. María Isabel Perelló Doménech

En la Villa de Madrid, a trece de Noviembre de dos mil trece.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo ordinario número 2/280/2.012, interpuesto por ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA, representada por el Procurador D. Carlos Plasencia Baltés, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2.011, por el que se aprueba la designación del emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad y su Centro Tecnológico Asociado.

Son partes demandadas la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por el Sr. Abogado del Estado, y el AYUNTAMIENTO DE VILLAR DE CAÑAS, representado por la Procuradora D^a Aránzazu Fernández Pérez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 30 de marzo de 2.012 la representación procesal de la demandante ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ordinario contra la Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2.001, por el que se aprueba la designación del emplazamiento el Almacén Temporal Centralizado e combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad y su Centro Tecnológico Asociado, habiéndose tenido por interpuesto el mismo por diligencia de ordenación de fecha 22 de marzo de 2.012.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo previamente reclamado, se ha entregado el mismo a la parte actora para formular la correspondiente demanda, lo que ha verificado mediante escrito, al que acompaña documentación, y en el que, previa alegación de las argumentaciones que considera oportunas, suplica que se dicte sentencia por la que, estimando en su integridad los pedimentos y fundamentos de la demanda, declare la nulidad y deje sin efecto el acuerdo del Consejo de Ministros objeto del recurso o, subsidiariamente, lo anule, así como la de cuantos actos o disposiciones se dictasen en desarrollo o ejecución del mismo e imponga expresamente las costas a las partes demandadas, al menos si se opusieren a sus pedimentos. Mediante los correspondientes otrosíes expresa que debe considerarse que la cuantía del recurso es indeterminada, y solicita que se acuerde el recibimiento a prueba del mismo -exponiendo los puntos de hecho sobre los que la misma debería versar y proponiendo diversos medios probatorios-, así como la realización del trámite de conclusiones escritas.

TERCERO.- De dicha demanda se ha dado traslado a la Administración demandada, presentando el Sr. Abogado del Estado escrito contestándola en el que, tras las alegaciones oportuna, suplica que se dicte sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda, confirmando el

acuerdo impugnado, con condena en todo caso a la parte recurrente de las costas incurridas. Mediante otrosí manifiesta su oposición a la admisión de una de las pruebas documentales propuestas.

Posteriormente se ha concedido plazo a la codemandada para contestar la demanda, habiendo presentado la representación procesal del Ayuntamiento de Villar de Cañas el correspondiente escrito, que finaliza con el suplico de que se desestime el recurso interpuesto, confirmando en todas sus partes la legalidad de la resolución impugnada, con imposición de las costas a la parte recurrente.

CUARTO.- En decreto de 14 de enero de 2.013 la Secretaria judicial ha fijado la cuantía del recurso como indeterminada, dictándose seguidamente auto de fecha 21 del mismo mes acordando el recibimiento a prueba del mismo y resolviendo sobre la admisión de los medios propuestos; formado el correspondiente ramo de prueba de la parte demandante, se ha procedido a la práctica de las pruebas admitidas.

QUINTO.- Finalizada la fase probatoria, se ha concedido plazo a las partes plazo por el orden establecido en la Ley jurisdiccional para formular conclusiones, que han evacuado, declarándose a continuación conclusas las actuaciones por resolución de fecha 20 de mayo de 2.013.

SEXTO.- Por providencia de fecha 11 de julio de 2.013 se ha señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 29 de octubre de 2.013, en que han tenido lugar dichos actos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **EDUARDO ESPÍN TEMPLADO**, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso.

La asociación Ecologistas en acción-CODA interpone el presente recurso contencioso administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros

de 30 de diciembre de 2.011, por el que se aprueba la designación del emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad y su Centro Tecnológico Asociado. La entidad actora sostiene que el acuerdo es arbitrario, por apartarse de las conclusiones del informe sobre las diversas candidaturas por la Comisión Interministerial creada al efecto y que se ha vulnerado la normativa relativa a la evaluación de impacto ambiental.

Son partes codemandadas la Administración del Estado y el Ayuntamiento de Villar de Cañas, en cuyo término municipal se encuentra el emplazamiento seleccionado.

SEGUNDO.- Sobre las alegaciones de las partes.

La entidad recurrente recuerda que la resolución de la Secretaría de Estado de Energía de 23 de diciembre de 2.009, por la que se efectuó la convocatoria para la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del almacén temporal centralizado reguló asimismo el procedimiento de selección y encomendó a una comisión interministerial la dirección de dicho procedimiento y la elaboración de una propuesta al Gobierno. De conformidad con el procedimiento establecido, dicha comisión ha elaborado un informe propuesta en el que en atención a los distintos índices valorados ordena a los ayuntamientos candidatos según la puntuación obtenida. Pues bien, sostiene la actora que si bien el acuerdo impugnado del Consejo de Ministros afirma que el mismo ha sido adoptado teniendo en cuenta el citado informe, se aparta considerablemente de sus conclusiones, ya que ha designado el emplazamiento que obtuvo la cuarta puntuación, por lo que cabe calificar la decisión de arbitraria.

La segunda alegación en la que se basa el recurso es la relativa a la vulneración de la normativa medioambiental. Sostiene la asociación recurrente que el emplazamiento para el almacén debió de someterse preceptivamente al correspondiente expediente de evaluación de impacto ambiental en virtud de lo dispuesto por el artículo 3.1 del Real Decreto-legislativo 1/2008, de 11 de enero, ya que el anexo I incluye las instalaciones de almacenamiento nuclear entre las que requieren dicho informe. Entiende la actora que postergar el estudio del impacto ambiental al momento posterior de concesión de la licencia sería subvertir el espíritu de la protección medioambiental, puesto que la

selección del emplazamiento debería ya tener en cuenta el menor impacto ambiental de conformidad con el estudio correspondiente a cada emplazamiento candidato. Y sostiene la parte recurrente que no puede equipararse a dicho estudio la variable ambiental introducida en el procedimiento de selección, ni tampoco resulta suficiente someter la autorización previa del proyecto de almacén al correspondiente procedimiento de evaluación de impacto ambiental, lo que ya no tiene influencia en el procedimiento de selección del emplazamiento.

El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, que el procedimiento seguido ha sido para la selección del emplazamiento, no para la construcción del almacén, y es en esta segunda fase cuando resulta exigible el estudio de evaluación ambiental. En cuanto a la supuesta arbitrariedad de la decisión por no acomodarse al orden de prelación del informe propuesta elaborado por la Comisión Interministerial, el representante de la Administración afirma que ningún precepto legal o reglamentario impone el carácter vinculante del dicho informe ni la obligación del Gobierno de asumir sus conclusiones hasta el punto de tener que designar al municipio con más puntuación global. Así, entiende que sería ajustada a derecho la selección de cualquiera de los candidatos que el informe considera idóneos, y el Gobierno ha escogido entre ellos teniendo en cuenta la aceptación social de la instalación y motivando la decisión adoptada.

El Ayuntamiento de Villar de Cañas insta la desestimación de la demanda por razones análogas a las del Abogado del Estado.

TERCERO.- Sobre el carácter de la propuesta de la Comisión Interministerial.

Tal como se ha indicado la entidad actora considera que el acuerdo impugnado del Consejo de Ministros resulta irrazonable o arbitrario al no haber propuesto el municipio al que la Comisión Interministerial había otorgado más puntuación en su informe propuesta. Sin embargo, tiene razón el Abogado del Estado en que el procedimiento establecido por la normativa aplicable no impone al Gobierno la necesaria selección del municipio que hubiera obtenido la mayor calificación por parte de la Comisión Interministerial encargada del procedimiento de selección. Como es sabido, atendiendo a la proposición no de ley aprobada por la Comisión de Industria, Turismo y Comercio del

Congreso de los Diputados el Gobierno creó la citada Comisión mediante el Real Decreto 775/2006, de 23 de junio, a la que se le atribuyó la función de desarrollar el procedimiento de candidaturas y selección de los ayuntamientos interesados. En cumplimiento de dicha función la Comisión aprobó unos criterios sobre el conjunto del procedimiento y, de conformidad con dichos criterios, la Secretaría de Estado de Energía aprobó la resolución de 23 de diciembre de 2.009, en la que se regulaba, además de las cuestiones relativas al proyecto de instalaciones, el procedimiento de selección del emplazamiento y las bases de la convocatoria para la participación de los ayuntamientos interesados. En lo que ahora importa, respecto a la fase final del procedimiento y a la decisión del Gobierno, la letra h) del procedimiento (Anexo II de la resolución) dice así:

"h) Estudio de candidaturas, elaboración de informe de propuesta y acuerdo de remisión al Gobierno:

La Comisión Interministerial estudiará los terrenos propuestos teniendo en cuenta los factores que se incluyen en el apartado 5 del anexo III "Bases de la Convocatoria". Culminará dicho trámite con la aprobación de un informe de propuesta para su remisión al Gobierno.

Dicho informe reflejará las ventajas de los diferentes emplazamientos, desde el punto de vista de viabilidad, licenciamiento y desarrollo del proyecto.

El Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, que será publicado en el BOE, designará el emplazamiento del ATC y su centro tecnológico asociado, y al Comisión Interministerial informará a cada uno de los municipios que hayan concurrido a la convocatoria Pública de la finalización del proceso."

Del propio tenor del precepto se deduce con toda claridad que lo que eleva la Comisión Interministerial al Gobierno es una propuesta múltiple de todos aquellos emplazamientos en los que sería posible la construcción de la instalación de conformidad con los criterios aprobados, pues el informe ha de reflejar "las ventajas de los diferentes emplazamientos, desde el punto de vista de viabilidad, licenciamiento y desarrollo del proyecto". Esto es, en modo alguno se prevé la propuesta de un único emplazamiento o del emplazamiento más idóneo, de forma que el Gobierno estuviera obligado a seleccionar el que fuera mejor calificado o a justificar su separación del criterio de la Comisión; al contrario, se prevé una propuesta abierta de los distintos emplazamientos adecuados para albergar las instalaciones, con sus respectivas ventajas y características. Está claro, por tanto, que el Gobierno tenía la opción de escoger uno u otro de los emplazamientos posibles motivando no tanto su eventual separación del criterio de la Comisión sino, como en cualquier otra resolución, las razones que le llevasen a dicha decisión.

Pues bien, efectivamente el Gobierno escogió uno de los emplazamientos posibles y, como hemos indicado ya en otra Sentencia sobre esta misma resolución del Consejo de Ministros (STS de 28 de octubre de 2.013 -RCA 2/230/2.012-, fundamento jurídico quinto), en forma motivada. Así, tras referirse a los más adecuados por razones técnicas según el informe propuesta, se designa al de Villar de Cañas mencionando como factor diferencial respecto a los restantes emplazamientos "la consecución del mayor consenso social, territorial e institucional". Y aunque, como ya se ha indicado, no sea un factor decisivo, puede señalarse que existe más diferencia de puntos entre el ayuntamiento de Villar de Cañas, situado en cuarto lugar, y el colocado en quinta posición, que entre el primero y el municipio escogido.

De todo lo anterior se deduce que no tiene razón la asociación actora cuando achaca a la decisión que impugna del Consejo de Ministros el no estar justificada y ser arbitraria por no haber escogido el ayuntamiento con más puntuación total. Nada obligaba al Gobierno a ello y dentro de los cuatro mejor con mejor puntuación global ha valorado especialmente el factor del consenso social, sin duda alguna de gran relevancia en instalaciones que despiertan posiciones contrapuestas en la opinión pública y, especialmente, en los territorios en los que se localizan. Debe pues desestimarse esta alegación.

TERCERO.- Sobre las exigencias medioambientales.

La entidad actora considera que se ha infringido la normativa medioambiental puesto que, como ya se ha indicado en el fundamento de derecho segundo, entiende que de acuerdo con el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental es preceptivo realizar una evaluación de impacto ambiental para este tipo de evaluaciones, lo que se debería haber efectuado para todos los emplazamientos propuestos, de forma que la variable del impacto ambiental hubiera sido tomada en cuenta por el Gobierno a la hora de adoptar la decisión sobre el emplazamiento.

En las dos Sentencias de 28 de octubre de 2.013 dictadas sobre esta materia (recurso de casación 1.142/2.012, en relación con la convocatoria para la selección de los emplazamientos y el ya citado recurso contencioso administrativo 2/230/2.012, contra el mismo acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2.011 que constituye el objeto de esta litis), ya hemos

efectuado algunas consideraciones sobre los aspectos medioambientales del emplazamiento de las instalaciones de almacenamiento nuclear, si bien en respuesta a los planteamientos efectuados por los recurrentes en dichos procedimientos. Podemos recordar, a este respecto, que en la Sentencia dictada en el citado recurso contencioso administrativo ordinario 2/230/2.012 dijimos:

"En cuanto tienen de repetición de las alegaciones que hizo en el recurso "paralelo", nos remitimos a las consideraciones de nuestra sentencia de esta misma fecha. Y en cuanto al resto, baste recordar que en la designación de los municipios candidatos han intervenido, entre otras, las consideraciones mediambientales que, apreciadas por la Comisión Interministerial, se han tomado en cuenta, al margen de que precisamente uno de los criterios básicos del emplazamiento era el que excluía *a priori* las zonas que gozasen de algún tipo de protección ambiental. El análisis ya singularizado de las "afecciones" de esta naturaleza corresponderá a una fase ulterior, la correlativa a la autorización para construir el almacén centralizado de residuos, que lógicamente ha de atenerse a las normas medioambientales, esto es, ha de someterse a la preceptiva declaración de impacto ambiental." (fundamento de derecho sexto *in fine*)

En lo que respecta al presente recurso, no puede aceptarse la interpretación que la parte recurrente hace de la normativa aplicable. El estudio de impacto ambiental es preceptivo, tal como sostienen las partes codemandadas, para la construcción de una determinada instalación, pero no para la selección del emplazamiento. Dada la relevancia del factor medioambiental, en los criterios acordados por la Comisión Interministerial para la evaluación de los emplazamientos propuestos, se incluyeron variables medioambientales, como la exclusión de determinadas áreas y zonas de importancia medioambiental (apartado 3 del anexo III de la resolución de 23 de diciembre de 2.009 de la Secretaría de Estado de Energía) y la valoración de algunas características ambientales (apartado 5.3 del citado anexo). La introducción de tales criterios tenía por objeto evitar propuestas que fueran inadecuadas por su cercanía o afección a zonas de interés medioambiental. Pero la evaluación ambiental en sentido estricto prevista tanto por la Ley española como por la normativa comunitaria va referida a los concretos proyectos de instalaciones enumerados en los correspondientes anexos, para los que resulta preceptivo el estudio de impacto ambiental.

Esa es la pretensión de la normativa medioambiental y, en concreto, de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, no se subvierte, por tanto, la finalidad de la norma al no exigir un estudio de impacto ambiental a los posibles emplazamientos de una posterior instalación. En cuanto a la

evaluación de diversas alternativas, exigencia que la parte considera que se ha omitido en el procedimiento seguido, va también referida a una concreta instalación o proyecto, como se deriva de lo previsto en el artículo 7.1.c) de la referida Ley. Será pues respecto al proyecto de instalación cuando dicho estudio ambiental y de alternativas será necesario, el cual deberá incluir "una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales" según reza el propio precepto. Y es, en definitiva, respecto a un proyecto concreto respecto al que cabe la posibilidad de que dicho estudio de impacto ambiental ofrezca un resultado negativo que pudiera llevar a la denegación de la autorización del mismo.

Por las razones antedichas, ha de rechazarse también esta segunda alegación.

CUARTO.- Conclusión y costas.

En atención a las razones expuestas en los fundamentos de derecho precedentes, procede desestimar el recurso contencioso administrativo entablado por Ecologistas en Acción-CODA contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2.011, por el que se aprueba la designación del emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad y su Centro Tecnológico Asociado. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, se impone el pago de las costas causadas en el recurso a la entidad actora, hasta un máximo de 4.000 euros por todos los conceptos legales para cada una de las partes codemandadas.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

F A L L A M O S

Que DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo ordinario interpuesto por número 2/280/2.012, interpuesto por Ecologistas en Acción-

CODA contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2.011, por el que se aprueba la designación del emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad y su Centro Tecnológico Asociado. Se imponen las costas del recurso a la parte demandante conforme a lo expresado en el fundamento de derecho cuarto.

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.-Pedro José Yagüe Gil.-Manuel Campos Sánchez-Bordona.-Eduardo Espín Templado.-José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.-María Isabel Perelló Doménech.-Firmado.-

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. EDUARDO ESPIN TEMPLADO, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.-Firmado.-

