



Roj: **STS 2754/2018 - ECLI:ES:TS:2018:2754**

Id Cendoj: **28079130052018100317**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **12/07/2018**

Nº de Recurso: **42/2017**

Nº de Resolución: **1203/2018**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **CESAR TOLOSA TRIBIÑO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STS 2754/2018,**  
**AATS 9099/2018**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1.203/2018**

Fecha de sentencia: 12/07/2018

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 42/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/07/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 42/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1203/2018**

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Rafael Fernandez Valverde



D. Octavio Juan Herrero Pina  
D. Juan Carlos Trillo Alonso  
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy  
D. Cesar Tolosa Tribiño

En Madrid, a 12 de julio de 2018.

Esta Sala ha visto el presente recurso contencioso-administrativo número 42/2017, formulado por el Procurador D. Enrique Álvarez Vicario, en representación de la Asociación Instituto Internacional de Derecho y Medioambiente (IIDMA), bajo la dirección letrada de Dña. Ana Barreira López, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 2016 por el que se aprueba el Plan Nacional Transitorio para grandes instalaciones de combustión; habiendo sido partes recurridas la Administración General del Estado, debidamente representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado; Iberdrola España, S.A., Viesgo Generación, S.L., Asociación Española de la Industria (UNESA), Iberdrola Generación, S.A., Endesa Generación, S.A., EDP España, S.A.U. y Emplazamientos Radiales, S.L., mercantiles representadas y defendidas - respectivamente- por Doña Leticia Calderón Galán y D. Gerardo Codes Calatrava; Doña María-Jesús Gutiérrez Aceves y Doña Nuria Encinar Arroyo; Doña María Concepción Villaescusa Sanz y Doña Sonsoles García Delgado; Doña Nuria Munar Serrano; D. Carlos Piñeira Campos y D. Antonio Jesús Sánchez Rodríguez; D. Carlos Mairata Laviña y Dña. Jorgelina Expósito Blanco; D. José-Carlos García Rodríguez y D. Jaime Rodríguez Díez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** La representación procesal de la Asociación Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente presentó, ante esta Sala tercera del Tribunal Supremo, escrito iniciador de recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de noviembre de 2016, por el que se aprueba el Plan Nacional Transitorio para grandes instalaciones de combustión.

**SEGUNDO:** Se tuvo por interpuesto el recurso por resolución de catorce de marzo de dos mil diecisiete y, tras recibir el expediente administrativo, se concedió plazo para deducir demanda.

La recurrente presentó el correspondiente escrito en el que defiende que <<los contaminantes emitidos por las centrales térmicas son también causantes de daños ambientales como la acidificación de los suelos y las aguas así como daños a las masas forestales. Estos impactos se deben a sustancias como el SO<sub>2</sub> y los NO<sub>x</sub>, que en combinación con el oxígeno del aire y el vapor de agua se convierten en ácidos que precipitarán a la superficie terrestre. Precisamente, para hacer frente a esos efectos, en 1979 se firmó el Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, hecho en Ginebra el 13 de noviembre de 1979, del cual España es parte contratante<sup>11</sup>. Este Convenio ha sido desarrollado por diferentes Protocolos que cubren los contaminantes emitidos por las centrales térmicas>>.

Tras alegar los hechos que estimó pertinentes considera que, en síntesis, <<El Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 2016 que aprobó el Plan Nacional Transitorio para GICs, ahora recurrido de acuerdo con lo previsto en el artículo 29.3. de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno es contrario a Derecho por los siguientes motivos:

A. El PNT no fue sometido a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), de conformidad con la legislación relativa a esta materia, pese a ser un plan susceptible de causar efectos significativos en el medio ambiente. La ausencia de EAE trae consigo la falta de apertura de consultas transfronterizas y de consultas al público interesado.

B. El PNT no fue sometido a un procedimiento de participación pública en los términos del artículo 7 del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, Convenio de Aarhus 13, del que España es Parte.

C. El PNT no cumple con el requisito previsto en artículo 46.2. del REI que transpone lo previsto en el punto segundo del párrafo segundo del artículo 32 de la DEI, dado que los VLEs contenidos en la autorizaciones ambientales integradas (AAI) de las centrales térmicas incluidas en dicho plan no cumplen con lo previsto en las Directivas 2001/80/CE y 2008/1/ CE. Asimismo, no se ha aprobado una disposición legal que permita controlar y hacer un seguimiento del cumplimiento del PNT por parte de las GIC de conformidad con lo previsto en el artículo 32.4 de la DEI, el artículo 46.4 del REI y 6 de la Decisión de Ejecución 2012/115/UE.

Estos motivos son argumentados jurídicamente en los siguientes fundamentos de derecho.

- El PNT no ha sido sometido a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) pese a ser un plan susceptible de causar efectos significativos en el medio ambiente

- La adopción de un PNT para GICs se regula bajo el artículo 32 de la DEI como una opción a la que podía acogerse el Estado español. Una vez decidido acogerse a dicha excepción, la preparación y adopción de dicho plan sí constituye una obligación exigida por una disposición reglamentaria vigente: el artículo 46 del REI.

-El PNT es un plan que establece el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental

-Al PNT le resulta de aplicación el supuesto previsto en el artículo 6.1.a) de la Ley 21/2013 , [...]

-El PNT es un plan susceptible de afectar de forma apreciable o significativa a las especies o hábitats que integran espacios de la Red Natura 2000 [...] le es de aplicación lo previsto en el artículo 6.1.b) de la Ley 21/2013 que dispone, de conformidad con la Directiva de EAE (art. 3.2.b ), la obligación de someter a EAE ordinaria aquellos planes susceptibles de afectar a espacios que se encuentren incluidos en el marco de protección de la Red 4. -Ausencia de consultas de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación ambiental: consultas transfronterizas y consultas al público. Tanto el artículo 7 de la Directiva de EAE , el artículo 11 de la derogada Ley 9/2006 y el artículo 49 de la Ley 21/2013 exigen que se lleven a cabo consultas transfronterizas cuando un plan pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea Natura 2000. Es decir, aquellos espacios declarados como Zonas de Especial Conservación (ZEC), Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

-[...] la ausencia de EAE tuvo como consecuencia que no se llevara a cabo un procedimiento de consulta pública de conformidad con lo previsto en la Ley 21/2013 que refleja lo previsto en el Convenio de Aarhus, eludiendo así su sometimiento al trámite de participación pública, que es un cauce democrático inherente al procedimiento ordinario de EAE regulado en el Título II Capítulo I, Sección 1ª de la Ley 21/2013.

-[...] tal y como dispone el artículo 26 de la Ley 21/2013 , en el plazo de 15 días hábiles desde la aprobación de un plan, las autoridades nacionales deben proceder a la publicación en el BOE de la resolución por la que se aprueba el plan, junto con un extracto incluyendo, entre otros, la manera en la que se ha tenido en consideración en el plan el estudio ambiental estratégico así como los resultados de la información pública y de las consultas, así como las discrepancias que hubiera podido surgir en el proceso.

Dado que el PNT no ha sido sometido a EAE, el PNT no fue publicado en el BOE después de su aprobación por el Consejo de Ministros. Por ello, tampoco existe referencia alguna al estudio de impacto ambiental estratégico ni al resultado del trámite de información y participación exigido por la Ley 21/2013.

-Ausencia de un procedimiento de consulta pública de conformidad con el Convenio de Aarhus. Tal y como aparece recogido en la tabla que relata el proceso de elaboración y adopción del PNT, incluida en la parte de los hechos de esta demanda, sólo la tercera versión del PNT fue sometida a un procedimiento de consulta pública por un período de 21 días transcurridos del 4 al 21 de diciembre de 2015. Sin embargo, esta consulta pública no se ajusta a derecho por ser contraria a las disposiciones del Convenio de Aarhus.

-Incumplimiento del PNT con el requisito relativo a los VLEs de las AAI y el relativo al control de los techos de emisión. Tanto la DEI en su artículo 32.2. como el REI en su artículo 46.2. requieren que los valores límites de emisión reflejados en las autorizaciones ambientales integradas de las GICs que están incluidas en el PNT cumplan con lo previsto tanto en la Directiva 2001/80/CE, DGIC , como en el Real Decreto 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, y se fijan ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinerías de petróleo.>>

Acaba solicitando a este Tribunal:

<<1º.- Declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 2016 y, por tanto, del Plan Nacional Transitorio de Grandes Instalaciones de Combustión al no haberse sometido dicho Plan a Evaluación Ambiental Estratégica de conformidad con la Ley 21/2013 ni a un procedimiento de participación pública de conformidad con los requisitos del artículo 7 del Convenio de Aarhus y, en consecuencia, deje sin efecto dicho plan. Esto de conformidad con el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 y con el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 .

2º.- Anule y deje sin efecto los condicionantes relativos a los VLEs incluidos en las AAI de las centrales térmicas que no cumplen con lo exigido en el artículo 32.2. de la DEI y 46.2. del REI tal y como se expone en el Fundamento de Derecho Décimo Quinto de esta demanda, y en consecuencia ordene la revisión de dichos



condicionantes. Asimismo, ordene el control del cumplimiento de los techos de emisión de las GIC cubiertas por el PNT de acuerdo con lo previsto en el artículo 32.4. de la DEI y 46.4 de la DEI.

3º.- Ordene que se lleve a cabo una evaluación de los posibles daños causados a los espacios protegidos por la vigencia del PNT y, de haberlos, en consecuencia se ordene la reparación de los mismos, de conformidad con lo previsto en el Título VI de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Todo ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 71.1.a ) y d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.>>

**TERCERO:** Por su parte, la Administración del Estado recurrida solicita en su escrito de contestación la desestimación del recurso, con las siguientes conclusiones:

<<- El Plan Nacional Transitorio para grandes instalaciones de combustión (PNT) se ha aprobado de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de emisiones y en la Directiva de Emisiones Industriales.

- En la medida en que el PNT está destinado a ejercer uno de los mecanismos de flexibilidad que otorga la Directiva de emisiones industriales, para aquellas Instalaciones de combustión que cumplan con los requisitos establecidos por la misma, no cumpliría con los requisitos mínimos para su consideración como "plan o programa" según la Ley de evaluación ambiental y para su sometimiento a evaluación ambiental estratégica de conformidad con dicha ley, ya que no constituye el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

- Dado que el PNT ha sido elaborado con el objetivo de reducir emisiones de las instalaciones acogidos al mismo, tampoco se afectaría de forma apreciable a los espacios de la Red Natura 2000, puesto que las emisiones en todo caso, se reducirían con respecto a los valores actuales y no al contrario, como declara la demandante.

- El PNT fue sometido a consulta pública, de conformidad con lo previsto en las disposiciones del Convenio Aarhus, además de todos los demás trámites previstos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, que transpone a nuestro ordenamiento jurídico dicho Convenio y en la Directiva de Emisiones Industriales.

- No existe contradicción entre lo establecido en el artículo 32.2 de la Directiva de Emisiones Industriales (artículo 46.2.2 del REI) y el que las Mis tengan VLE superiores a los permitidos tanto por la Directiva 2001/180/CE como por el Real Decreto 430/2004.

- Las disposiciones legales para realizar el control del cumplimiento de los techos de emisión por parte de las GICs ya se han aprobado o están en una fase muy avanzada de su tramitación.

- La anulación del PNT podría acarrear significativos perjuicios económicos para las instalaciones acogidas al PNT y para España, puesto que si las instalaciones en su conjunto sobrepasaran los techos de emisión anuales, ello podría desembocar en un expediente sancionador contra el Reino de España por la vía del recurso de incumplimiento previsto en el artº 258 del Tratado de Funcionamiento de la UE.>>

La representación procesal de Emplazamientos Radiales, S,L, contesta a la demanda para solicitar se <<INADMITA o, subsidiariamente se DESESTIME el recurso contencioso-administrativo interpuesto>> de contrario; UNESA pide que se << dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso>>; Y EDP España, S.A.U. también interesa que esta Sala <<desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente [...]>>.

El veinte de febrero de este año, se tuvo por decaídos en su derecho al trámite de contestación a Iberdrola España SA, Viesgo Generación SL, Iberdrola Generación SA y Endesa Generación SA; y el dos de marzo siguiente se dictó Decreto para fijar la cuantía en indeterminada y el siete siguiente se acordó que <<no ha lugar al recibimiento a prueba solicitado por la recurrente y por la codemandada EDP España, S.A., acordándose conceder a dicha parte recurrente el término de diez días para que presente escrito de conclusiones [...]>> .

**CUARTO:** La recurrente evacuó el trámite conferido dando por reproducidos los hechos expuestos en la demanda para pedir lo ya expuesto en el Suplico de la misma, tras concluir que:

<< 1. El recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA) no incurre en la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 69, apartado b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

2. El PNT se encuadra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42/CE de evaluación ambiental estratégica (Directiva EAE) por ajustarse a la definición de "plan" prevista en su artículo 2, apartado a). Esta definición prevalece frente a la recogida en el artículo 5.2.b) de la Ley 21/2013 .



3. El PNT cumple con dos de los requisitos legales previstos para que sea exigible su sometimiento a un procedimiento de EAE ordinaria de conformidad con el artículo 6.1, apartados a ) y b) de la Ley 21/2013 que transpone lo dispuesto en el artículo 3.2, a ) y b) de la Directiva EAE .

4. El proceso de elaboración y adopción del PNT se llevó a cabo incumpliendo con lo dispuesto en el Artículo 7 del Convenio de Aarhus , en relación con el artículo 6 apartados 3, 4 y 8.

5. El PNT no cumple con lo dispuesto en el artículo 46.2 párrafo segundo del Real Decreto 815/2013 de de Emisiones Industriales (Reglamento de Emisiones Industriales) dado que los VLE de las Autorizaciones Ambientales Integradas (AAI) de las instalaciones de combustión incluidas en dicho plan no se han fijado de conformidad con lo dispuesto en el apartado A, Anexos III a VII del Real Decreto 430/2004.>>

Y la Administración del Estado, Emplazamientos Radiales, S.L., Asociación Española de la Industria Eléctrica y EDP, España, S.A.U. insistieron en lo pedido en sus respectivas contestaciones.

Tramitado el recurso, se fijó para su deliberación, votación y fallo el once de julio de dos mil dieciocho, fecha en la que se celebró con observancia de las formalidades legales esenciales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** El presente recurso se interpone por la Asociación Instituto Internacional de Derecho y Medioambiente (IIDMA) contra el Acuerdo del Consejo de Ministros el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 2016 por el que se aprueba el Plan Nacional Transitorio para grandes instalaciones de combustión.

**SEGUNDO:** Se formula por la codemandada, Emplazamientos Radiales S.L., como causa de inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo, la prevista en el artículo 69.b), en relación con los artículos 19.1.a ) y 45.2.d) de la LJCA , al no haberse aportado, según su criterio, certificación del acuerdo expreso y concreto del órgano estatutariamente competente de la entidad recurrente para la impugnación de la resolución objeto de este recurso, ni estatutos de la asociación, con el fin de determinar cuál es el órgano competente para ejercitar la acción sustanciada en estas actuaciones.

El vigente artículo 45 de la LJCA , se refiere al escrito de interposición del recurso contencioso- administrativo tramitado por los cauces del procedimiento ordinario. El apartado 1 del precepto regula el contenido de ese escrito de interposición, mientras que su apartado 2 enumera la documentación que lo ha de acompañar con carácter preceptivo para que la interposición resulte admisible.

Entre esa documentación que se ha de adjuntar al escrito inicial del proceso figura, por un lado, el <<documento que acredite la representación del compareciente ...>>, esto es, el poder general para pleitos (art. 45.2.a); Y, por otro lado y adicionalmente, <<el documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del mencionado en la letra a) de este mismo apartado>> ( art. 45.2.d <) de la LJCA <).

A este respecto, hemos señalado en Sentencia de 28 de octubre de 2011 (casación 2716/2009 ), que <<A efectos del cumplimiento de esta carga procesal, ha de tenerse en cuenta que una cosa es el poder de representación, que sólo acredita y pone de relieve que el representante está facultado para actuar válida y eficazmente en nombre y por cuenta del representado; y otra distinta la decisión de litigar, de ejercitar la acción, que habrá de ser tomada por el órgano de la persona jurídica a quien las normas reguladoras de ésta atribuyan tal facultad. Obvia es la máxima trascendencia que la acreditación de esto último tiene para la válida constitución de la relación jurídico-procesal, pues siendo rogada la justicia en el ámbito del orden de jurisdicción contencioso-administrativo lo primero que ha de comprobarse es que la persona jurídica interesada ha solicitado realmente la tutela judicial, lo que a su vez precisa que tome el correspondiente acuerdo dirigido a tal fin, y que lo tome no cualquiera, no cualquier órgano de la misma, sino aquél al que la persona jurídica ha atribuido tal decisión, ya que en otro caso se abre la posibilidad, el riesgo, de iniciación de un litigio no querido, o que jurídicamente no quepa afirmar como querido, por la entidad que figure como recurrente.>>

Siendo esto así, en el presente caso constan acompañando al escrito de interposición del recurso, la totalidad de los documentos exigidos para justificar la capacidad procesal de la parte recurrente.

**TERCERO:** La parte recurrente plantea en síntesis los siguientes argumentos impugnatorios:

1º) El PNT no fue sometido a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), de conformidad con la legislación relativa a esta materia, pese a ser un plan susceptible de causar efectos significativos en el medio ambiente.



La ausencia de EAE trajo consigo la falta de apertura de consultas transfronterizas y de consultas al público interesado.

2º) El PNT no fue sometido a un procedimiento de participación pública en los términos del artículo 7 del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, Convenio de Aarhus 13, del que España es parte.

3º) El PNT no cumple con el requisito previsto en artículo 46.2. del Reglamento de Emisiones Industriales (REI) que transpone lo previsto en el punto segundo del párrafo segundo del artículo 32 de la Directiva de Emisiones Industriales (DEI), dado que los valores límite de emisión (VLEs) contenidos en las autorizaciones ambientales integradas (AAI) de las centrales térmicas incluidas en dicho plan no cumplen con lo previsto en las Directivas 2001/80/CE y 2008/1/CE. Asimismo, no se ha aprobado una disposición legal que permita controlar y hacer un seguimiento del cumplimiento del PNT por parte de las Grandes Instalaciones de Combustión (GIC) de conformidad con lo previsto en el artículo 32.4 de la DEI, el artículo 46.4 del REI y 6 de la Decisión de Ejecución 2012/115/UE.

**CUARTO:** El Plan Nacional Transitorio (PNT) tiene su origen en la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre de 2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), cuyo objeto es la prevención y control integrados de la contaminación procedentes de actividades industriales.

La Directiva dedica un capítulo especial a las "instalaciones de combustión" cuya potencia térmica nominal total sea igual o superior a 50 MW, cualquiera que sea el tipo de combustible que utilicen (grandes instalaciones de combustión). Éstas deberán cumplir con los llamados "valores límites de emisión" (VLE) de gases residuales a la atmósfera, en la forma establecida en el artículo 30 y anexo V de la propia Directiva.

En atención al nivel de exigencia de los VLE, la Directiva permite a los Estados miembros aplicar una serie de flexibilidades para cumplir con estos VLE. Los Estados miembros pueden así acogerse a cualquiera de las flexibilidades previstas en la Directiva y que se concretan en las siguientes:

- Adopción de un Plan Nacional Transitorio (PNT) (art. 32),
- La exención por vida útil limitada (art. 33) o
- La flexibilidad para las pequeñas redes aisladas (art. 34).

En relación con la posibilidad de acogerse a un Plan Nacional Transitorio, la Comisión aprobó la Decisión de ejecución 2012/115/UE, de 10 de febrero de 2012, estableciendo las normas relativas a los planes nacionales transitorios, que debían cumplir los estados miembros que se acogieran al mismo.

En el ordenamiento español las instalaciones de combustión vienen sujetas a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación (IPCC).

La transposición de la Directiva 2010/75/UE, en lo que afecta a las grandes instalaciones de combustión, se llevó a cabo a través del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la citada Ley 16/2002. Este Real Decreto regula en el capítulo V las disposiciones especiales para las grandes instalaciones de combustión, de modo parejo a la Directiva 2010/75/UE, determinando que estas deben cumplir con los VLE a partir del 1 de enero de 2016.

En virtud del artículo 46 del referido Reglamento, España ha optado por la elaboración de un PNT, en el sentido del artículo 32 de la Directiva. El Plan se ha elaborado tomando como referencia la mencionada Decisión 2012/115/UE de ejecución de la Comisión.

**QUINTO:** En el primer motivo de impugnación, se sostiene por la parte recurrente que <<El PNT es un plan que se encuadra en el régimen de la denominada evaluación ambiental estratégica o evaluación de planes y programas previsto en dichas leyes y Directiva>>.

Según se razona, a la vista del contenido del Plan impugnado, se puede concluir.

1º) <<El PNT cumple los requisitos de lo que debe entenderse por un plan", por las siguientes razones:

"La obligatoriedad de someter el PNT español a EAE se fundamenta en la exigencia prevista en el Artículo 6 de la Ley 21/2013. A la luz del apartado 1 de dicho artículo, que refleja lo previsto en el artículo 3.2 de la Directiva EAE, podemos decir que el PNT debió ser objeto de EAE porque:

- a) fue elaborado por el MAPAMA y el MINETAD
- b) fue adoptado por el Consejo de Ministros, y



c) su preparación y aprobación están recogidas en una disposición de carácter reglamentario.

Este mismo apartado del Artículo 6 exige también someter las modificaciones de los planes a EAE.

Tal y como se expone a continuación, el PNT español cumple con dos de los requisitos previstos en la Ley 21/2013 para la activación del instrumento de evaluación ambiental y, en consecuencia, debería haber sido objeto de una EAE>>.

2º) <<El PNT es un plan que establece el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental>>.

Se señala por la recurrente que <<El PNT se inscribe en el ámbito de aplicación del artículo 3.2 párrafo a) de la Directiva EAE y del artículo 6.1.a) de la Ley 21/2013, al constituir un plan que esencialmente se refiere al ámbito de la energía y, además, establece el marco para la futura autorización de proyectos que suponen la modificación de las características de las centrales térmicas incluidas en él y, por tanto, sujetos a evaluación de impacto ambiental (EIA), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.2.c) de la Ley 21/2013.

3º) " El PNT es un plan susceptible de afectar de forma apreciable o significativa a las especies o hábitats que integran espacios de la Red Natura 2000>>.

Se razona que <<Al PNT le es de aplicación lo previsto en el artículo 6.1.b) de la Ley 21/2013 que dispone, de conformidad con la Directiva de EAE (art. 3.2.b), la obligación de someter a EAE ordinaria aquellos planes susceptibles de afectar a espacios que se encuentren incluidos en el marco de protección de la Red Natura 2000.

Es decir, aquellos espacios declarados como Zonas de Especial Conservación (ZEC), Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)>>, añadiendo que <<De las 29 instalaciones de combustión que se encuentran acogidas desde el 1 de enero de 2016 al régimen de exención del PNT, un total de 9 instalaciones se encuentran ubicadas bien en el interior de espacios de la Red Natura 2000 o en sus proximidades, operando a una distancia no superior a los 5 kilómetros. Ello genera de forma inmediata la posibilidad de que el plan objeto de impugnación pueda afectar de forma apreciable o significativa a la integridad de las especies y/o hábitats de estos espacios.>>

**SEXTO:** Para resolver esta cuestión, hemos de empezar por señalar que la prevención de los daños al medio ambiente exige conocer los efectos que sobre el mismo pueden tener las actividades humanas a fin de poder evitar o paliar al menos, su incidencia negativa en el entorno.

La legislación introduce mecanismos de naturaleza preventiva y carácter previo, que permitan evaluar, analizar y diagnosticar los efectos ambientales de determinadas actuaciones, públicas o privadas, antes de que se lleven a cabo, con el fin de adoptar las decisiones o de introducir las medidas que permitan eliminar o, al menos paliar, los posibles efectos adversos sobre el medio ambiente.

Consecuentemente, tanto la evaluación ambiental de proyectos, y la evaluación ambiental de planes y programas, también conocida como evaluación ambiental estratégica, son dos procedimientos dirigidos a la realización de los correspondientes estudios técnicos, que permitan evaluar y suprimir en la medida de lo posible los efectos adversos, antes de que se autoricen o aprueben los proyectos o los planes o programas.

Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 21/2013 <<La evaluación ambiental resulta indispensable para la protección del medio ambiente. Facilita la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, a través de la evaluación de los planes y programas. Y a través de la evaluación de proyectos, garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que establece mecanismos eficaces de corrección o compensación>>.

**SÉPTIMO:** La Evaluación ambiental estratégica es un procedimiento interadministrativo que integra los aspectos medioambientales en los planes y programas que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Gobierno de una Comunidad Autónoma cuando se cumpla una serie de circunstancias.

La evaluación ambiental estratégica se aplica a los «planes y programas», entendiendo por tales <<el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos>> (art. 5.2.b).

Como puede observarse, la Ley ha incorporado un concepto material y no formal de los planes y programas dado que, según esta definición, la nota fundamental que diferencia a los planes y programas de los proyectos sometidos a EIA es el hecho de que no sean ejecutables directamente, en cuanto necesitados de un desarrollo posterior mediante proyectos concretos.

La EAE se aplica únicamente a planes y programas públicos, siempre que se elaboren o aprueben por una Administración, y que su elaboración o aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma.

Por otro lado, se consideran Planes y programas sometidos en todo caso a evaluación ambiental estratégica ordinaria:

1) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a determinados sectores que enumera («agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo»). Los proyectos «legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental» son los que enuncian los anexos I y II de la LEA.

2) Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de los lugares que conforman la Red Ecológica Europea Natura 2000, esto es, cualquier plan que «sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes» ( art. 45 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ).

La sentencia del TJUE de 7 de septiembre de 2004 , consideró que para la aplicación de estos supuestos habría de estarse a los principios de cautela y de precaución, por lo que la posible afectación debe valorarse en sentido amplio y el supuesto aplicarse de forma estricta.

**OCTAVO:** En definitiva, la demandante señala que el PNT no fue sometido a un procedimiento de EAE ordinario, tal y como exigía la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (vigente en el momento que se elaboró la primera propuesta de PNT), y como exige la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, ambas leyes que transponen a nuestro ordenamiento las obligaciones previstas en la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Según la demandante, el PNT es un plan que se encuadra en el régimen de la denominada EAE o evaluación de planes y programa prevista en dichas leyes y Directiva y por tanto debería haber sido sometido a EAE.

Este primer motivo de impugnación debe ser rechazado, dado que consideramos que el Plan transitorio impugnado no puede considerarse comprendido entre los supuestos de los planes en los que legalmente se exige la necesaria evaluación ambiental estratégica, por las siguientes razones:

Ha de reconocerse que el Plan objeto de impugnación se ha elaborado por una Administración, y que su aprobación venía exigida por una disposición legal o reglamentaria, sin embargo este aspecto, por sí solo considerado, nos resulta suficiente para considerar que el Plan está comprendido dentro de las previsiones de la Ley de 2013, resultando necesario que se den una serie de requisitos, de carácter objetivo, cuya concurrencia nos corresponde comprobar.

A estos efectos, conviene señalar y concretar la naturaleza y contenido del Plan impugnado, en tanto nos encontramos ante un plan de marcado carácter técnico que constituye un régimen de exención temporal para el cumplimiento de los VLE por parte de grandes instalaciones de combustión que lo soliciten, que les permite mantener los VLE que les eran ya aplicables a fecha de 31 de diciembre de 2015, esto es, el PNT permitirá a las empresas acogidas al mismo poder disponer de tiempo añadido, desde 2016 y hasta el 30 de junio de 2020, para acometer las inversiones medioambientales necesarias que les posibiliten cumplir con los valores límite de emisión exigentes de la Directiva 2010/75/UE a partir del 1 de julio de 2020.

Partiendo, como antes hemos razonado, de que la Ley ha incorporado un concepto material y no formal de los planes y programas habrá de comprobarse si el Plan impugnado es ejecutable directamente, en cuanto no necesita de un desarrollo posterior mediante proyectos concretos.

En este sentido, podemos concluir que el PNT no conllevará, en ningún caso, la autorización de nuevos proyectos sino la modificación no sustancial de proyectos ya autorizados, entendiendo por tales las autorizaciones ambientales integradas de instalaciones industriales. Estas modificaciones no sustanciales, en todo caso van destinadas a reducir la contaminación de la instalación existente por lo que no requerirán de evaluación de impacto ambiental y por ello entendemos que tampoco se podría aplicar este supuesto.

En efecto, conforme dispone el art. 7.2 de la Ley 21/2013 , al regular el ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental y partiendo de la alegación de la parte de que el PNT supone la exigencia de una EIA simplificada:

<<a) Los proyectos comprendidos en el anexo II.



b) Los proyectos no incluidos ni en el anexo I ni el anexo II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a Espacios Protegidos Red Natura 2000.

c) Cualquier modificación de las características de un proyecto del anexo I o del anexo II, distinta de las modificaciones descritas en el artículo 7.1.c) ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución, que pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Se entenderá que esta modificación puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente cuando suponga:

- 1.º Un incremento significativo de las emisiones a la atmósfera.
- 2.º Un incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral.
- 3.º Incremento significativo de la generación de residuos.
- 4.º Un incremento significativo en la utilización de recursos naturales.
- 5.º Una afección a Espacios Protegidos Red Natura 2000.
- 6.º Una afección significativa al patrimonio cultural>>.

Pues bien, como acabamos de señalar, el Plan no incorpora previsiones de modificaciones de proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, sino que establece unos plazos de progresiva reducción de los valores límite de emisión originariamente autorizados.

**NOVENO:** Respecto de la afectación a espacios comprendidos dentro de la Red Natura 2.000, debemos reiterar que el objeto del PNT es reducir gradualmente las emisiones de NOx y SO2 de las instalaciones ubicadas en dichos espacios con respecto a los valores actuales y, en consecuencia, conseguir una mejora de las especies o hábitats que integran aquella Red.

En efecto, como ya hemos señalado, la aprobación del PNT obedece a las prescripciones contenidas en el artículo 32 de la Directiva 2010/75/UE, y suponen la obligación de las instalaciones acogidas al PNT de cumplir con los valores límite de emisión vigentes en el momento de su promulgación, al tiempo que exige una progresiva e inexcusable reducción de las emisiones de las instalaciones existentes afectadas por la norma impugnada, y el establecimiento de un período de adaptación que permita atender tanto a los requerimientos ambientales como a la supervivencia de las instalaciones.

En definitiva, el PNT ha sido elaborado con el objetivo de reducir emisiones de las instalaciones que pudieran estar ubicadas en dichos espacios, por lo que las emisiones, en todo caso, se reducirían con respecto a los valores actuales, por lo que no es un plan susceptible de afectar de forma apreciable o significativa a las especies o hábitats que integran espacios de la Red natura 2000.

A mayor abundamiento, la adecuación del PNT a la normativa ambiental comunitaria ha quedado confirmada por la propia Comisión, quien en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la referida Decisión y en el artículo 46.5 del Real Decreto 815/2013, validó el contenido del PNT en la Decisión de la Comisión Europea de 29 de mayo de 2015, modificada por otras de 3 de marzo de 2016 y de 27 de abril de 2017.

**DÉCIMO:** Directamente derivados de la ausencia de EAE, se plantea por el recurrente sendos motivos de impugnación:

<<1º) Ausencia de consultas de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación ambiental: consultas transfronterizas y consultas al público.

Tanto el artículo 7 de la Directiva de EAE, el artículo 11 de la derogada Ley 9/2006 y el artículo 49 de la Ley 21/2013 exigen que se lleven a cabo consultas transfronterizas cuando un plan pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea.

2º) La ausencia de EAE tuvo como consecuencia que no se llevara a cabo un procedimiento de consulta pública de conformidad con lo previsto en la Ley 21/2013 que refleja lo previsto en el Convenio de Aarhus, eludiendo así su sometimiento al trámite de participación pública, que es un cauce democrático inherente al procedimiento ordinario de EAE regulado en el Título II Capítulo I, Sección 1ª de la Ley 21/2013.

Sin embargo, dado que el PNT no fue sujeto a un procedimiento de EAE se eludieron los trámites en materia de información y participación pública previstos en la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, incumpliendo así la obligación consistente en:

- El sometimiento del borrador del PNT y el documento inicial estratégico a consultas de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas durante el plazo legal establecido de 45 días hábiles, debiendo integrar el resultado del trámite de consultas previas en el documento de alcance del estudio ambiental estratégico,



- Sometimiento del borrador del PNT y el estudio ambiental estratégico a los trámites simultáneos de información pública previo anuncio en el BOE, y a consultas de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, para la emisión de los informes y alegaciones que se estimaran pertinentes en el plazo mínimo de 45 días hábiles desde su recepción.

Asimismo, tal y como dispone el artículo 26 de la Ley 21/2013, en el plazo de 15 días hábiles desde la aprobación de un plan, las autoridades nacionales deben proceder a la publicación en el BOE de la resolución por la que se aprueba el plan, junto con un extracto incluyendo, entre otros, la manera en la que se ha tenido en consideración en el plan el estudio ambiental estratégico así como los resultados de la información pública y de las consultas, así como las discrepancias que hubiera podido surgir en el proceso>>.

La conclusión anteriormente alcanzada, de que el PNT no tiene la consideración "plan" a los efectos de lo dispuesto en la Ley 21/2013, según su artículo 5, y no se cumplen los requisitos para su sometimiento a evaluación ambiental estratégica, según lo dispuesto en su artículo 6.2, determina que no le resulten de aplicación las previsiones, cuya omisión alega la parte recurrente.

**UNDÉCIMO:** Se plantea, a continuación, la ausencia de un procedimiento de consulta pública de conformidad con el Convenio de Aarhus. En concreto se alega que <<Tal y como aparece recogido en la tabla que relata el proceso de elaboración y adopción del PNT, incluida en la parte de los hechos de esta demanda, sólo la tercera versión del PNT fue sometida a un procedimiento de consulta pública por un período de 21 días transcurridos del 4 al 21 de diciembre de 2015. Sin embargo, esta consulta pública no se ajusta a derecho por ser contraria a las disposiciones del Convenio de Aarhus>>.

Siguiendo el relato del Sr. Abogado del Estado, en cuanto a la tramitación administrativa del PNT, ésta ha presentado una serie de peculiaridades, que se derivan de las propias exigencias de la Directiva de Emisiones industriales.

El art. 32.5 de la Directiva 2010/75/UE establece que, a más tardar el 1 de enero de 2013, los Estados miembros comunicarán a la Comisión sus PNTs para su evaluación, y si la Comisión <<no plantea objeciones dentro de los doce meses siguientes a haberlo recibido, el Estado miembro de que se trate lo considerará aprobado>>. También deberá informarse a la Comisión de todo cambio posterior del plan.

El 46.5 del Reglamento de emisiones industriales señala del mismo modo que <<una vez que la Comisión Europea dé el visto bueno al plan nacional transitorio elaborado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el Consejo de Ministros, a propuesta de ambos ministerios, aprobará el plan nacional transitorio.>>

Bajo estas premisas, España, después de adoptar la decisión de acogerse a un Plan Nacional Transitorio, envió a la Comisión Europea una primera propuesta de PNT el 14 de diciembre de 2012. En relación con este primer borrador, la Comisión consideró, mediante la Decisión 2013/799/UE, que era necesario introducir determinadas modificaciones para ajustarse a los requisitos establecidos en la Directiva 2010/75/UE.

Por tanto, el texto de borrador del PNT fue de nuevo remitido a la Comisión el 3 de noviembre de 2014, y con información adicional, el 18 de diciembre de 2014.

En esta ocasión, la Comisión decidió no formular objeciones mediante Decisión 29 de mayo de 2015, dando por tanto su visto bueno.

Posteriormente, el listado definitivo de las instalaciones acogidas al Plan se modificó en noviembre de 2015, ya que algunas de las plantas inicialmente acogidas a dicho plan decidieron renunciar al mismo y acogerse a otro régimen de flexibilidad de los previstos el art 47 del Reglamento de emisiones industriales y en concreto, al régimen de flexibilidad de vida útil limitada. De esta manera, se volvió a notificar a la Comisión el texto del PNT el 20 de noviembre de 2015, en el que se suprimieron 3 plantas inicialmente recogidas en la lista de instalaciones cubiertas por el Plan.

El texto del PNT que finalmente se sometió a participación pública desde el 4 hasta el 21 de Diciembre del 2015, ambos inclusive, fue la versión que se consideró más actualizada puesto que se ajustaba a aquella sobre la cual la Comisión no había formulado observaciones.

**DECIMOSEGUNDO:** El citado Convenio de Aarhus fue ratificado el 15 de diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005, tras la publicación del Instrumento de ratificación en el BOE de 16 de febrero anterior. A nivel europeo el Convenio fue ratificado mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005 (2005/370/CE).

La finalidad del mismo es <<contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar>>; para ello, en su artículo



1º se dispone que <<cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio>>.

Así, con carácter general se dispone que <<Cada Parte adoptará las medidas legales, reglamentarias o de otro tipo necesarias, en particular, las medidas encaminadas a garantizar la compatibilidad de las disposiciones que dan efecto a las disposiciones del presente Convenio relativas a la información, la participación del público y al acceso a la justicia, así como las medidas de ejecución apropiadas, con objeto de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente a los efectos de aplicar las disposiciones del presente Convenio>>.

Por otra parte, el convenio Aarhus no se refiere a un plazo concreto para el trámite de la consulta pública, dejándolo a elección de los Estados Miembros, por lo que se puede concluir que el trámite de participación pública del PNT se realizó de conformidad con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que transpone a nuestro ordenamiento jurídico dicho Convenio, sin que por la parte se concrete ningún aspecto de los previstos en el art. 16 de la citada Ley que hayan podido resultar incumplidos, debiendo entenderse que el plazo fue razonable, que no supone infracción haber sometido a consultas el Plan en su versión definitiva, y que la participación no asegura, en cualquier caso, la asunción de lo alegado en dicho trámite por la Administración.

Por otro lado, el Convenio Aarhus establece que la participación del público debe realizarse cuando la misma pueda ejercer una influencia real y difícilmente éste hubiera podido ejercerla sobre un borrador que no tenía ni siquiera el visto bueno de la Comisión.

Así mismo, hay que hacer constar que el PNT no sólo se sometió a información pública a través de la publicación en la página web del Departamento, sino que también se tuvieron en cuenta los comentarios y observaciones realizadas por los distintos órganos a los que se remitió el Plan para su participación.

**DECIMOTERCERO:** Por último, se alega que se ha producido un incumplimiento del PNT con el requisito relativo a los VLEs de las AAI y el relativo al control de los techos de emisión. Según la recurrente <<Tanto la DEI en su artículo 32.2. como el REI en su artículo 46.2. requieren que los valores límites de emisión reflejados en las autorizaciones ambientales integradas de las GICs que están incluidas en el PNT cumplan con lo previsto tanto en la Directiva 2001/80/CE, DGIC, como en el Real Decreto 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, y se fijan ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinerías de petróleo>>.

La demandante señala que hoy en día casi la mayoría de los VLEs fijados en las Autorizaciones Ambientales Integradas (AAI) de las centrales térmicas incluidas en el PNT se sitúan por encima de los valores límites de emisión dispuestos en los anexos 111, IV Y VII de la Directiva 2001/80/CE, transpuestos por los anexos 111, VI Y VII del Real Decreto 430/2004. Se incumple así el requerimiento establecido tanto en el artículo 32.2 de la DEI como en el artículo 46.2 del REI de que los valores límite de emisión reflejados en las AAI de las GICs incluidas en el PNT han de cumplir con lo previsto tanto en la Directiva 2001/80/CE como en el Real Decreto 430/2004.

Ante todo, es preciso destacar que las observaciones respecto a este punto no tienen que ver con el PNT. Se refieren a los VLE de las AAI que han de disponer las instalaciones acogidas al mismo a 31 de diciembre de 2015.

No obstante, como sostiene el Sr. Abogado del estado <<no existe contradicción entre lo establecido en el artículo 32.2 de la Directiva de Emisiones Industriales ( artículo 46.2.2 del REI) y el que las AAI tengan VLE superiores a los permitidos tanto por la Directiva 2001/80/CE como por el Real Decreto 430/2004>>.

El artículo 46 del Reglamento de emisiones industriales recoge lo dispuesto en el art. 32 de la Directiva, la cual prevé que entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de junio de 2020, las -17- instalaciones de combustión cubiertas por el PNT estarán exentas del cumplimiento de los valores límite de emisión a la atmósfera que les corresponderían según la Directiva 2010/75/UE, en lo que respecta a los contaminantes a los que cada instalación se haya acogido (ya sea dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno o/y partículas), ni a los índices de desulfuración. No obstante deberán, al menos, mantener los VLE establecidos en el permiso de instalación de combustión (en España, el establecido por la autorización ambiental integrada), aplicable el 31 de diciembre de 2015 para tales contaminantes.

Se dispone además que, para cada uno de estos agentes contaminantes, el PNT fijará un límite máximo de las emisiones totales anuales para el conjunto de las instalaciones cubiertas por el plan, en función de la potencia nominal térmica total a 31 de diciembre de 2010, de las horas de funcionamiento anuales reales y del uso de combustible de cada instalación, calculados sobre la base de la media de los diez últimos años de funcionamiento hasta el año 2010, inclusive. Con base en ello, el PNT establece un techo anual para el conjunto



de las instalaciones incluidas para cada contaminante, debiendo aplicarse en todo su periodo de vigencia. Este techo máximo, conocido como burbuja, se calcula sobre la base de unos parámetros de VLE pertinentes y se va reduciendo linealmente hasta 2020.

Por tanto, los VLE de las Mis, a 31 de diciembre de 2015, de las instalaciones incluidas en el PNT son los que le corresponden por aplicación del RD 430/2004 (que trasladó a la legislación española la antigua Directiva 2001/80/CE de grandes instalaciones de combustión), ya sea según los valores que figuran en los anexos 111 a VIII del mismo o, en el caso de instalaciones existentes el acogimiento a un Plan Nacional de Reducción de Emisiones. La antigua Directiva de GIC 2001/80/CE también contemplaba como flexibilidad la posibilidad de acogerse al Plan Nacional de Reducción de Emisiones de Grandes Instalaciones de Combustión Existentes (PNRE-GIC), que permitía que estas instalaciones -como se señala en el RD 430/2004 y en la Directiva 2001/80/CE, durante la aplicación del PNRE-GIC- no estuviesen sujetas a la aplicación de los VLE de los anexos III a VIII, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 16/2002 (Ley IPPC) y de las disposiciones relativas a la calidad del aire ambiente.

Por ello, en el actual PNT hay una serie de instalaciones que en su día estuvieron sometidas al PNRE-GIC y por ese motivo el 31 de diciembre de 2015, conforme al RD 430/2004, cumplían las especificaciones del PNRE-GIC y no los VLE de los anexos de aquel RO. Un concepto importante desde el punto de vista ambiental, respetando los valores de inmisión, son las emisiones totales de una instalación. Así, una instalación con unos VLE muy estrictos, disponiendo de los sistemas más sofisticados de reducción de emisiones, puede ser globalmente más contaminante que otra con VLE elevados, sin medidas de reducción de emisiones. Todo depende de las horas de funcionamiento de las mismas. Por tanto, si las instalaciones del PNRE-GIC cumplen con sus topes anuales de emisión y no hay problemas locales de calidad del aire, pueden disponer de los VLE que se autoricen en sus Mis, ya que la limitación de emisiones no viene exigida por unos VLE más estrictos sino por una reducción de emisiones anuales (que podría conseguirse con menos horas de funcionamiento). Finalmente, hay que señalar que para el cálculo de los topes de emisión anuales del PNT, los VLE de las instalaciones incluidas en el mismo, que se han considerado en el año 2016, son los que les aplicaría según los anexos 111 a VIII de la Directiva 2001/80/CE, no los que figuran en las AAls en vigor en diciembre de 2015".

**DECIMOCUARTO:** La demandante señala que no se han adoptado las disposiciones legales que permitan realizar el control del cumplimiento de los techos de emisión por parte de las GICs tal y como se requiere en el artículo 32.4 de la DEI, así como en el artículo 46.4 del REI y el artículo 6 de la Decisión de Ejecución de las Comisión 2012/115/UE, como se expone el punto 4.1 del PNT.

Tal alegación tampoco puede ser aceptada. El cumplimiento de los parámetros es objeto de un exhaustivo seguimiento, realizado, entre otros, a través de la Decisión de ejecución de la Comisión, de 10 de febrero de 2012, por la que se establecen las normas relativas a los planes nacionales transitorios a que hace referencia la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales, y que regula en su artículo 6, la obligación de las autoridades competentes de controlar las emisiones de óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre y partículas de cada instalación de combustión incluida en el plan nacional transitorio, verificando los datos sobre los controles o los cálculos de los titulares de las instalaciones de combustión; y la Orden PRA/321/2017, de 7 de abril, por la que se regulan los procedimientos de determinación de las emisiones de los contaminantes atmosféricos SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, partículas y CO procedentes de las grandes instalaciones de combustión, el control de los instrumentos de medidas y el tratamiento y remisión de la información relativa a dichas emisiones.

**DÉCIMOQUINTO:** La desestimación del recurso conlleva la imposición de las costas a la parte recurrente ( artículo 139.1 LRJCA ), si bien, en atención a la complejidad del tema de debate, y haciendo uso de la facultad que al Tribunal confiere el apartado 3 del indicado artículo, se fija como cuantía máxima a reclamar por la Administración recurrida, la cantidad de 4.000,00 euros y para las demás partes personadas que se han opuesto en el presente procedimiento, la cantidad de 2.000,00 euros más IVA, para cada una de ellas.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Asociación Instituto Internacional de Derecho y Medioambiente (IIDMA), contra el Acuerdo del Consejo de Ministros el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 2016 por el que se aprueba el Plan Nacional Transitorio para grandes instalaciones de combustión, declarando el mismo ajustado a derecho.

**SEGUNDO.-** Imponer las costas a la Asociación recurrente en los términos del fundamento de derecho decimoquinto.



Notifíquese esta resolución a las partes interesadas e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez. Rafael Fernandez Valverde, Octavio Juan Herrero Pina,

Juan Carlos Trillo Alonso, Wenceslao Francisco Olea Godoy, Cesar Tolosa Tribiño.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, **D. Cesar Tolosa Tribiño**, estando la Sala reunida en audiencia pública; Doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ