



Roj: **STS 5142/2013 - ECLI:ES:TS:2013:5142**

Id Cendoj: **28079130032013100288**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **28/10/2013**

Nº de Recurso: **230/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Octubre 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 número 230/2012 interpuesto por "GREENPEACE ESPAÑA", representada por el Procurador D. Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011 por el que se aprueba la designación del emplazamiento del almacén temporal de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad y su centro tecnológico asociado en el término municipal de Villar de Cañas; es parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado, la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA, representada por el Procurador D. Francisco Velasco Muñoz de Cuéllar, y el AYUNTAMIENTO DE VILLAR DE CAÑAS, representado por la Procurador D^a. Aránzazu Fernández Pérez.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- "Greenpeace España" interpuso ante esta Sala, con fecha 24 de febrero de 2012, el recurso contencioso-administrativo número 230/2012 contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011 por el que se aprueba la designación del emplazamiento del almacén temporal de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad y su centro tecnológico asociado en el término municipal de Villar de Cañas (Cuenca).

Segundo.- En su escrito de demanda, de 6 de septiembre de 2012, la entidad recurrente alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia "por la que se declare la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida". Por otrosí interesó el recibimiento a prueba.

Tercero.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 18 de octubre de 2012, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que dictase 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". Por otrosí se opuso al recibimiento a prueba.

Cuarto.- La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contestó a la demanda con fecha 22 de noviembre de 2012 y suplicó a la Sala sentencia "que declare la inadmisión y subsidiariamente su desestimación por ser la resolución impugnada conforme a Derecho".

Quinto.- El Ayuntamiento de Villar de Cañas contestó a la demanda por escrito de 3 de diciembre de 2012 en el que se adhirió a la contestación realizada por la Abogacía del Estado y suplicó a la Sala que "desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto, confirmando en todas sus partes la legalidad de la resolución impugnada, con imposición de las costas a la parte recurrente".

Sexto.- No habiéndose recibido el pleito a prueba y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, por providencia de 27 de mayo de 2013 se nombró Ponente al Excmo. Sr.



Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 22 de octubre siguiente, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La asociación Greenpeace España impugna en este recurso, de modo directo, el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011 por el que se aprueba la designación del emplazamiento del almacén temporal de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad y su centro tecnológico asociado en el término municipal de Villar de Cañas.

El recurso es admisible, frente a la objeción opuesta por la defensa de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en su contestación a la demanda (y no reiterada en conclusiones, aunque sí por la defensa del Ayuntamiento de Villar de Cañas) ya que consta en autos, al folio 16 del recurso, el acuerdo social adoptado por Greenpeace España para interponerlo.

Segundo.- La Sala ha deliberado este recurso a la vez que el interpuesto por la misma asociación contra la sentencia de la Sala de la Audiencia Nacional de 13 de junio de 2012 que rechazó sus pretensiones frente a la resolución de 23 de diciembre de 2009, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se efectuó la convocatoria pública para la selección de los municipios candidatos a albergar aquel emplazamiento (recurso de casación número 1124/2012).

En sentencia de esta misma fecha desestimamos dicho recurso de casación número 1124/2012 . A ella habremos de remitirnos cuando sea menester pues buena parte de los argumentos que Greenpeace España aduce en este proceso contra el Acuerdo del Consejo de Ministros estaban ya anticipados en su recurso contra la resolución del Secretario de Estado. De hecho, en su escrito de demanda afirma que "reitera los términos formulados en ambos recursos, ya que teniendo en cuenta el particular procedimiento que se ha seguido, quedan inescindiblemente unidos tanto la resolución contenida en la convocatoria como la designación del emplazamiento, y los vicios de nulidad de la primera afectan directamente a la segunda, de tal suerte que la nulidad de ésta acarrearía la nulidad de la selección del emplazamiento y todo ello con independencia de los defectos que en sí mismo tiene el acuerdo de designación."

En el escrito de conclusiones la parte recurrente vuelve a sostener que "el acuerdo que se recurre se encuentra inescindiblemente vinculado" con aquella resolución del Secretario de Estado de Energía.

Tercero.- La demanda contiene cuatro "fundamentos de derecho materiales" en apoyo de sus pretensiones. En el primero de ellos Greenpeace España denuncia la "vulneración del procedimiento y del Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas".

Respecto de la supuesta infracción del Real Decreto 1836/1999 (alegación impugnatoria prácticamente sin desarrollar en la demanda) ha de tenerse en cuenta que el procedimiento que culmina con el acuerdo ahora recurrido se atiene a lo dispuesto en otro Real Decreto posterior, el aprobado bajo el número 775/2006, de 23 de junio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el establecimiento de los criterios que deberá cumplir el emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad (ATC), y de su centro tecnológico asociado.

Afirma Greenpeace España que "tanto la resolución de convocatoria como el acuerdo del Consejo de Ministros" vulneran el derecho a la participación en la toma de decisiones" y que con ello "se impide el ejercicio de estos derechos". Opone, pues, al acuerdo del Consejo de Ministros argumentos similares a los que expuso frente a la resolución (del Secretario de Estado) por la que se efectuó la convocatoria pública para la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento. Si auspicia la tesis que mantiene es, en realidad, para defender que el acuerdo del Consejo de Ministros debía haber venido precedido de las formalidades de participación ciudadana derivadas del artículo 105 de la Constitución , cuestión que, como inmediatamente analizaremos, constituye el núcleo del cuarto fundamento jurídico material de la demanda.

Cuarto.- En efecto, a lo largo del último fundamento jurídico de la demanda Greenpeace España afirma que el acuerdo impugnado incurre en "vulneración del derecho de información y participación". Considera aplicables los artículos 6 y 8 del Convenio de Aarhus y, en el mismo sentido, el artículo 16 de la Ley 27/2006 .

No son precisas demasiadas consideraciones para rechazar este alegato de la demanda -similar al desarrollado en la impugnación de la convocatoria efectuada por el Secretario de Estado de Energía- precisamente por las mismas razones que exponemos en nuestra sentencia "paralela", desestimatoria del



recurso de casación número 1124/2012 . Nos remitimos a su contenido, sin necesidad de reproducirlo de nuevo en su integridad.

Baste consignar, a modo de síntesis, que las distintas fases del proceso previas a la decisión del Consejo de Ministros han estado en todo momento abiertas a la participación ciudadana, no sólo a través de la denominada "Mesa del Diálogo" (en la que intervino la recurrente) sino mediante la publicación de los sucesivos documentos e informes en una página web denominada precisamente "emplazamientoatc.es", a través de la cual se han podido formular las alegaciones, sugerencias, críticas y alternativas que cada uno ha tenido por conveniente, y se ha facilitado el acceso del público a aquella información. La participación de las instituciones, territoriales o no, ha estado igualmente garantizada en el curso del debate y de la consulta, como lo ha estado la de los grupos de intereses y de los diferentes agentes económicos, sociales y medioambientales. A cualquiera de ellos le ha sido permitido participar, desde un principio, cuando aún estaban abiertas las diversas opciones, y exponer sus propias opiniones al respecto.

En cuanto a la participación y supuesta postura negativa de "todas las comunidades autónomas", la tesis de la demanda cae por su base como bien afirma en su escrito de conclusiones la defensa del Ayuntamiento de Villar de Cañas, con sólo advertir que tanto dicha Corporación Local (cuyo término municipal ha sido elegido por el Consejo de Ministros) como la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (cuyo territorio está asimismo afectado) defienden en este litigio la validez de la decisión del Consejo de Ministros y del procedimiento para designar el emplazamiento. Si el Gobierno actúa en consenso con la Comunidad Autónoma y es respaldado por el Ayuntamiento correspondiente, mal puede sostenerse que han fallado los instrumentos de participación de las entidades territoriales afectadas o los mecanismos de colaboración y cooperación administrativa entre éstas y la Administración del Estado.

En suma, han sido debidamente respetadas las exigencias tanto de 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, como del denominado Convenio de Aarhus ("Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre 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 el 25 de junio de 1998).

Quinto.- En el segundo fundamento jurídico de la demanda afirma Greenpeace España que "el acuerdo del Consejo de Ministros no está motivado".

Lo cierto es, sin embargo, que el preámbulo del acuerdo y el segundo de sus apartados contienen la exposición sucinta de las razones que han determinado la decisión del Consejo de Ministros. Se adopta ésta, afirma el referido apartado, "teniendo en cuenta el citado informe [de la Comisión Interministerial para el establecimiento de los criterios que deberá cumplir el emplazamiento] y las conclusiones del mismo sobre las distintas candidaturas, así como la consecución del mayor consenso social, territorial e institucional".

Se trata, pues, de una motivación que, en parte, remite a las conclusiones del órgano específico creado para establecer los criterios a los que habría de someterse el emplazamiento y evaluar las candidaturas y, en otra parte, a la apreciación del propio Consejo de Ministros sobre cuál de los concretos emplazamientos admisibles para aquella Comisión, que los juzgaba viables e idóneos, gozaba de mayor aceptación o consenso.

Siendo ello así, el resultado de la decisión podrá ser impugnado por quien, teniendo legitimación al efecto, disienta o bien del juicio de la Comisión Interministerial respecto de los emplazamientos más idóneos, o bien del juicio del Consejo de Ministros sobre el grado de aceptación o consenso de la solución finalmente adoptada. Pero ese legítimo disenso, traducido eventualmente en impugnaciones jurisdiccionales, no podrá basarse en que el acuerdo carece "totalmente" de motivación cuando no es así: motivación tiene y el hecho de que, en hipótesis, fuera errónea, desacertada o incluso arbitraria no la convertiría en inexistente.

En efecto, si el Consejo de Ministros aprueba el emplazamiento propuesto por el municipio de Villar de Cañas sobre la base de las razones que han quedado expuestas, su decisión será susceptible de control jurisdiccional como cualquier otra y puede ser puesta en tela de juicio precisamente por estimarse que no concurren aquellas razones, o que los hechos que están en la base de ellas no se ajustan a la realidad. Todo lo cual no autoriza a mantener, repetimos, que el acuerdo en sí mismo carezca "total y absolutamente de motivación", como indebidamente afirma la demandante. hasta el punto de que impida a los interesados "comprender su contenido para su posible impugnación" o hacer imposible su revisión judicial.

En su escrito de conclusiones Greenpeace España insiste en la falta de motivación del acuerdo con el argumento de que no se ha respetado la preferencia de municipios que apreció la Comisión Interministerial y de la "reiterada oposición" de las instituciones públicas de la Comunidad Autónoma, hasta el punto de que no existe propiamente el consenso social al que se refiere el Consejo de Ministros. Alegaciones que



vienen a demostrar, paradójicamente, cómo la recurrente conoce los motivos del acuerdo, esto es, admite su motivación, de cuyo fondo disiente.

Sexto.- En el tercer fundamento jurídico de la demanda Greenpeace España aduce que el acuerdo del Consejo de Ministros "vulnera los aspectos medioambientales". Sus alegaciones al respecto son excesivamente generales, por un lado; se refieren más bien a la resolución de convocatoria, por otro; y, en fin, no tienen suficientemente en cuenta que el objeto de aquel acuerdo es simplemente la designación de uno de los municipios candidatos, no la autorización para construir el almacén de residuos radiactivos.

Tras invocar el artículo 45 de la Constitución y transcribir el apartado 3 de la resolución de convocatoria, afirma Greenpeace España que "dichos extremos" (sic) han sido incumplidos por ésta [por la resolución de convocatoria] pues "resulta insuficiente lo contenido en la [citada] resolución". Añade que los almacenes de residuos radiactivos implican riesgos de accidente y de nuevo reitera, ahora ya respecto del Acuerdo del Consejo de Ministros, que no se han tenido en cuenta las diversas "afecciones medioambientales".

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 medioambientales 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.

Séptimo.- En cada uno de los epígrafes de la demanda se añade, como colofón final y a pesar de la heterogeneidad de argumentos, que el acuerdo del Consejo de Ministros incurre, indistintamente, en nulidad de pleno derecho por "vulneración del artículo 62.1.a), b) y g)" de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (sólo de las letras a) y g) en el caso del fundamento jurídico tercero). La censura no es aceptable desde el momento en que hemos rechazado incluso la presencia de los vicios de anulabilidad que denuncia aquel escrito procesal.

Octavo.- Procede, por todo lo expuesto, la desestimación del recurso con la preceptiva condena en costas a la parte que lo ha sostenido, conforme prescribe el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional. A tenor del apartado tercero de este artículo, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar hasta una cifra máxima de cuatro mil euros la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a cada una de las partes contrarias.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

FALLAMOS

Primero.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo 230/2012 interpuesto por Greenpeace España contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011 por el que se aprueba la designación del emplazamiento del almacén temporal de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad y su centro tecnológico asociado en el término municipal de Villar de Cañas.

Segundo.- Imponemos a la parte recurrente las costas de su recurso en los términos precisados en el último de los fundamentos de la sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos : Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.