

Id Cendoj: 28079130012009100035  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 1  
Nº de Recurso: 55/2007  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

AUTORIZACIÓN PARA INSTALACIÓN DE CENTRAL TERMOELÉCTRICA DE CICLO COMBINADO. Legitimación activa de Ecologistas en Acción. Ley 27/06, de 18-7 (arts. 22 y 23) Supuestas irregularidades procedimentales no generadoras de indefensión. Contenido de la Declaración de impacto ambiental. Cumplimiento del trámite de información pública.

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a uno de Diciembre de dos mil nueve

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en Pleno por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 55/2.007, interpuesto por ECOLOGISTAS EN ACCIÓN - CODA, representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Mónica Oca de Zayas, contra la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 25 de octubre de 2.006 en el recurso contencioso- administrativo número 433/2.004, sobre autorización para instalación de central termoeléctrica de ciclo combinado en el término municipal de Villaseca de la Sagra.

Son partes recurridas la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ESTADO, representada por el Sr. Abogado del Estado; UNIÓN FENOSA GENERACIÓN, S.A., representada por el Procurador D. Luis Fernando Álvarez Wiese, e IBERDROLA GENERACIÓN, S.A.U., representadas por la Procuradora D<sup>a</sup> Nuria Munar Serrano.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- En el proceso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia de fecha 25 de octubre de 2.006 , por la que se declara la inadmisión del recurso promovido por Ecologistas en Acción - CODA contra la desestimación presunta por silencio administrativo de dos recursos de alzada interpuestos por dicha organización contra sendas resoluciones de la Dirección General de Política Energética y Minas de fecha 19 de noviembre de 2.002, por las que se autorizaba, respectivamente, a Unión Fenosa Generación, S.A. e Iberdrola Generación, S.A.U. la instalación de una central termoeléctrica de ciclo combinado situada en el término municipal de Villaseca de la Sagra, así como contra la resolución de la Secretaría General de Medio Ambiente de 10 de julio de 2.002 por la que se formula declaración de impacto ambiental sobre el proyecto de construcción de ambas instalaciones.

**SEGUNDO** .- Notificada dicha sentencia a las partes, la demandante presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 1 de diciembre de 2.006 , al tiempo que ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO** .- Emplazadas las partes, la representación procesal de Ecologistas en Acción - CODA ha comparecido en forma en fecha 15 de enero de 2.007, mediante escrito interponiendo recurso de casación al amparo del *apartado 1.c) del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio* , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, en concreto, por

infracción del artículo 19.1.b) de la misma Ley jurisdiccional y del artículo 24.1 de la Constitución.

Termina su escrito suplicando que se dicte sentencia por la que se case la de instancia y se declare la legitimación de la entidad Ecologistas en Acción - CODA y la admisión del recurso contencioso-administrativo.

El recurso de casación ha sido admitido por providencia de la Sala de fecha 5 de septiembre de 2.007

**CUARTO** .- Personado el Abogado del Estado, ha formulado escrito de oposición al recurso de casación, suplicando que se dicte sentencia por la que se declare no haber lugar al recurso y se impongan las costas a la recurrente.

Asimismo se ha opuesto al recurso de casación la también comparecida Unión Fenosa Generación, S.A., cuya representación procesal suplica en su escrito que se dicte sentencia desestimándolo y declarando ajustada a derecho la recurrida, con expresa condena en costas a la actora.

También la representación procesal de Iberdrola Generación, S.A.U. ha presentado escrito de oposición al recurso de casación, que concluye con la súplica de que se desestime íntegramente el mismo, confirmando en su integridad la sentencia recurrida e imponiendo por imperativo legal las costas a la parte recurrente.

**QUINTO** .- Habiéndose señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 9 de junio de 2.009, se ha dictado providencia en esa misma fecha suspendiendo el señalamiento a fin de que el Presidente de la Sala, si lo estimaba oportuno, decidiese someter el conocimiento del recurso de casación al Pleno, lo que así ha acordado. A continuación, por providencia de fecha 14 de julio de 2.009 se ha señalado para su deliberación y fallo el día 17 de noviembre de 2.009, en que han tenido lugar dichos actos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, Magistrado de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Objeto y planteamiento del recurso de casación.

La entidad Ecologistas en Acción - CODA interpone recurso de casación contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 25 de octubre de 2.006, que inadmitió el recurso contencioso administrativo entablado por la actora contra dos resoluciones administrativas de 19 de noviembre de 2.002 de la Dirección General de Política Energética y Minas. Dichas resoluciones autorizaban a Unión Fenosa Generación, S.A., y a Iberdrola Generación, S.A.U., la instalación de sendas centrales termoeléctricas de ciclo combinado en el término municipal de Villaseca de la Sagra (Toledo). El recurso también se formula contra la aprobación de la correspondiente declaración de impacto ambiental, y contra la resolución que desestimó el recurso de alzada frente a las anteriores.

La Sentencia de instancia, apoyada en la jurisprudencia de esta Sala, acordó la inadmisión del recurso contencioso administrativo en virtud de los siguientes razonamientos:

" **PRIMERO**.- Según consta en la documentación obrante:

1) Las entidades mercantiles Unión Fenosa Generación S.A. e Iberdrola Generación S.A.U. presentaron conjuntamente el 2 de mayo de 2000 ante el Área de Industria y Energía de la Subdelegación de Gobierno en Toledo solicitud de autorización administrativa para una instalación de producción de energía eléctrica de gas natural en ciclo combinado para dos grupos con una potencia total de 800 MW, denominada de Aceca, en el término municipal de Villaseca de la Sagra, en el mismo emplazamiento donde dichas sociedades disponen de sendos grupos termoeléctricos de 315'5 MW cada uno que utilizan fuel-oil como combustible.

2) El expediente se sometió a Información Pública (conjuntamente el Anteproyecto y el Estudio de Impacto Ambiental) mediante anuncio publicados en el BOE de 8 de junio de 2000, en el BO de Castilla-La Mancha de 13 de junio de 2000, en el BO de la Provincia de Toledo de 20 de junio de 2000 y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Villaseca de la Sagra. En dichos anuncios se fijaba un plazo de treinta días para presentar alegaciones.

3) En aplicación de lo dispuesto en el *Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio*, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, quedó suspendida la tramitación correspondiente a Iberdrola del mencionado expediente a partir de la fecha en que dicha norma entró en vigor, esto es al día siguiente de, su publicación en el BOE el 24 de junio de 2000.

4) La Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM) mediante Resolución de 3 de mayo de 2001 autorizó a continuar con el procedimiento, condicionando esta medida a que Iberdrola solicitara a la DGPEM el cierre de instalaciones con una potencia equivalente y a que no se podría conceder autorización de explotación del nuevo grupo hasta que no se levantara acta de cierre de las antiguas. Esta autorización de levantamiento de la suspensión del procedimiento se notificó a las entidades promotoras pero no se publicó en ningún medio oficial.

5) Mediante escrito presentado en el Área de Industria y Energía de la Subdelegación del Gobierno en Toledo la asociación Ecologistas en Acción-CODA presentó escrito pretendiendo su personación en el procedimiento de autorización.

6) La Secretaría General de Medio Ambiente dictó el 10 de julio de 2002 la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto.

7) La Dirección General de Política Energética y Minas dictó Resolución el 19 de noviembre de 2002 por el que autorizaba a Iberdrola Generación S.A.U. y a Unión Fenosa Generación S.A. la construcción de sendos grupos termoeléctricos de ciclo combinado con una potencia total de 800 MW en el término municipal de Villaseca de la Sagra (Toledo).

8) Por resolución de 20 de noviembre de 2003 del Secretario de Estado de Energía, Desarrollo Industrial, y de la Pequeña y Mediana Empresa (P.D. el Subsecretario de Economía), se desestimó el recurso de alzada presentado contra las resoluciones antes citadas y el presente recurso contencioso administrativo se sigue contra todas ellas.

9) Mediante resolución de 15 de diciembre de 2003 de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha se otorgó la Autorización Ambiental Integrada (AAI) para el proyecto de central térmica constituida por un grupo de 400 Mw de potencia eléctrica nominal ubicada en el término municipal de Villaseca de la Sagra.

**SEGUNDO.-** Como se ha solicitado por todas las partes demandadas la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo por falta de legitimación activa de la entidad demandante, esto es lo primero que debe ser resuelto aquí, pues de estimarse no podría examinarse el fondo del asunto.

Alega la parte actora que tiene legitimación puesto que ostenta un evidente interés por todos aquellos aspectos que afectan al medio ambiente, incluido en este las condiciones en que se desarrolla la vida humana y la salud de las personas. Este interés lo es no sólo respecto de la situación concreta del medio sino también respecto de las actividades y las decisiones, públicas y privadas, que pudieran afectarle directa o indirectamente.

Añade que lo que ha motivado la impugnación de las resoluciones que autorizan la construcción de las centrales térmicas promovidas por las demandadas no es un mero interés abstracto por la legalidad, sino un interés muy específico respecto de actividades con un gran potencial contaminante.

También expone que ya en 1992 la Audiencia Nacional, en sentencia de 23 de junio, consideró como interesada a esta asociación respecto de la gestión de residuos radiactivos al constatar que "*dada la naturaleza y actividad de la entidad recurrente, está interesada y puede afectarle todo cuanto pueda incidir o rozar la conservación de la naturaleza*". Y en similar sentido respecto de asociaciones ecologistas se manifiestan las sentencias del Tribunal Constitucional 34/1994, de 31 de enero y del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1997. Mas recientemente la sentencia de la Sección 5ª del Tribunal Supremo de 24 de diciembre de 2001, y respecto de esta misma asociación en la sustanciación de un recurso referente a la autorización de un almacén de residuos radiactivos, establece que la "*asociación recurrente goza de la legitimación que le reconoce el artículo 19.1 b de la Ley de la Jurisdicción*".

Finalmente afirma que una interpretación contraria a estos criterios vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva del medio ambiente, cuya legalidad se ejercita no sólo a través de la vigilancia y el control de los poderes públicos y de los órganos de la administración de justicia, sino a través de las acciones de los ciudadanos y particularmente de las asociaciones constituidas para su defensa legal. Esta posibilidad de

intervención en procesos contencioso administrativos por parte de las organizaciones ecologistas en defensa de los intereses difusos medioambientales se ha consolidado no sólo por los criterios definidos por la jurisprudencia, sino por el desarrollo del *Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998* sobre acceso a la información, a la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmado y ratificado por el Gobierno Español.

**TERCERO.-** Es cierto que en alguna ocasión, el Tribunal Supremo reconoció legitimación activa para actuar en un proceso a la entidad demandante, pero ello no impide que haya de examinarse si tiene o no legitimación para actuar en el presente proceso, especialmente a la luz de la jurisprudencia más moderna e incluso de alguna anterior a la citada por la parte recurrente. En esta línea podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 1-10-1997 :

[...]

Esta misma doctrina debe aplicarse al caso presente, pues resulta notorio que la parte actora carece de interés directo para la impugnación de una autorización de instalación de centrales termoeléctricas; además carece igualmente de interés difuso o de cualquier naturaleza que justifique su legitimación, pues ningún beneficio o perjuicio puede obtener del recurso presentado. Lo único que puede tener la parte actora es un mero interés por la legalidad que a ella no le corresponde defender. Redunda en esta idea el que no existe "acción popular" en el ámbito ecológico, salvo en los aspectos relativos al urbanismo y que, para las cuestiones atmosféricas lo más que se permite es el derecho de denuncia previsto en el *art.16 del Decreto 833/1975, de 9 de junio* .

La cláusula genérica del *art.19.1 b) de la LJCA* , se refiere a " ... asociaciones... que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos ", cualidad que no concurre en la entidad actora. La recurrente no resulta afectada por la resolución que aquí nos ocupa y, por otro lado, tampoco está legalmente habilitada para la defensa de derechos e intereses legítimos colectivos (como podría estarlo una asociación de consumidores inscrita en el MSC, o un sindicato). Ha de recordarse aquí también la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, sec. 2ª, de 11-6-1999, rec.130/1998 . Pte: Gota Losada:

[...]

En el mismo sentido, se pronunció la sentencia del Tribunal Supremo, sec. 4ª, rec.4605/1994 . Pte: Rafael Fernandez Montalvo de 19-5-2000:

[...]

Es decir, que a la recurrente no puede tenerse por legitimada activamente por el mero hecho de que en sus estatutos figure como finalidad principal la defensa del medio ambiente, pues ello permitiría una legitimación abierta en exceso, para la que bastaría con crear una sociedad o asociación en tal sentido. Quiere con ello destacarse que para que pueda tenerse por legitimada a la recurrente se precisa algo más que el que la misma se autoatribuya en sus estatutos la defensa de determinados intereses: debe resultar afectada, en los términos antes expuestos, por las resoluciones que impugna; o bien debe estar legal y expresamente habilitada en tal sentido. De este modo, la recurrente seguramente sostenga su legitimación colectiva con fundamento en la Orden del Ministerio del Interior de 13-6-1997 por la que se declaró su Utilidad Pública. Pero tal declaración comporta diversos derechos (actualmente comprendidos en el *art.33 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo* , reguladora del Derecho de Asociación), entre los que, evidentemente, no se comprende el derecho a recurrir ante los órdenes jurisdiccionales indiscriminadamente.

Más recientemente, se pronunció en el mismo sentido el Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 7ª, en sentencia de 11-2-2003, rec.53/2000 . Pte: Juan Jose Gonzalez Rivas:

[...]

Este mismo año el Tribunal Supremo ha dictado dos sentencias de gran trascendencia para lo que aquí estamos viendo, como son las siguientes:

1) Sentencia del pleno de la Sala 3ª, de 31-5-2006, rec.38/2004 . Pte: Juan Jose Gonzalez Rivas:

" *La legitimación es un presupuesto inexcusable del proceso e implica en el proceso contencioso-*

administrativo, como hemos señalado en la doctrina de esta Sala (por todas, sentencias de 11 de febrero de 2003, recurso núm. 53/2000, 6 de abril de 2004 y 23 de abril de 2005, recurso 6154/2002 ), una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto, que debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso y este criterio lo reitera la jurisprudencia constitucional (por todas, en SSTC núms. 197/88, 99/89, 91/95, 129/95, 123/96 y 129/2001 , entre otras), pudiéndose concretar algunos criterios interpretativos de la doctrina jurisprudencial en los siguientes puntos:

a) La importancia del interés, que desde el punto de vista procedimental administrativo y procesal jurisdiccional es una situación reaccional, en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida coloque al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo al ocasionar un perjuicio, como resultado inmediato de la resolución dictada.

b) Ese interés legítimo, que abarca todo interés que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, puede prescindir de las notas de personal y directo y al diferenciar el interés directo y el interés legítimo, éste no sólo es más amplio que aquél y también es autosuficiente, en cuanto presupone que la resolución administrativa o jurisdiccional ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona, esto es, verse afectado por el acto o resolución impugnada.

c) La genérica legitimación en la Ley Jurisdiccional que se establece a favor de corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos y la legitimación que no ampara el puro interés por la legalidad, salvo en los limitados casos de la acción popular.

d) Esta Sala, en Auto de 21 de noviembre de 1997 , ya declaró la imposibilidad de reconocer el interés legitimador cuando resultaba únicamente de una autoatribución estatutaria, por cuanto aceptar tal posibilidad equivaldría a admitir como legitimada a cualquier asociación que se constituyera con el objeto de impugnar disposiciones de carácter general o determinadas clases de actos administrativos.

e) Es cierto que debe mantenerse un criterio interpretativo de los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso- administrativo acorde al principio "pro actione", de manera no formalista y de forma favorable a la producción del efecto perseguido por el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de derechos e intereses legítimos a que responde el art. 24.1 de la Constitución, pero también hay que considerar la reiterada jurisprudencia constitucional que señala como el derecho prestacional de la tutela ha de sujetarse al plano de la estricta legalidad, pues sólo inciden en la vulneración del contenido constitucional del artículo 24.1 de la CE aquellas resoluciones que generan interpretaciones arbitrarias e irracionales, lo que no sucede en este caso.

Una cosa es que una Fundación constituida para la defensa de cualesquiera intereses o para el logro de cualesquiera finalidades resulte legitimada plenamente para impugnar actos administrativos, cuando esos intereses resulten afectados o, a juicio del propio ente, deban ser defendidos, tal y como se infiere, con toda claridad, del art. 19.1.aps. a) y b) de la Ley de esta Jurisdicción y otra bien diferente es que tal legitimación se reconozca indiferenciadamente sobre la base de perseguir fines genéricos, incluso de contenido moral, respecto de la actuación de las Administraciones públicas o la prestación de los servicios públicos, cuando, en este caso, el Acuerdo impugnado sólo incidía directamente en los participantes en la convocatoria, cuyo interés profesional sí estaba afectado.

f) Otro de los ejes sobre los que se ha producido la expansión del concepto de la legitimación activa ha sido la acentuación de la idea de los intereses colectivos o de grupo, como refleja la regulación que hoy hacen las Leyes 29/1998 y 1/2000, acogiendo la evolución iniciada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y continuada por el Tribunal Constitucional. Pero también, en este aspecto, la ampliación experimentada tiene sus límites y así resulta en cuanto a los intereses colectivos cuya diferencia con los intereses difusos -reconocidos por el art. 7 de la LOPJ , como aptos también para generar un título legitimador- se encuentra en que se residencia en tales entes, asociaciones o corporaciones representativas específicos y determinados intereses colectivos.

A diferencia de éstos, los intereses difusos no tienen depositarios concretos y son intereses generales que, en principio, afectan a todos los ciudadanos y que, por su interés prevalente, han obtenido

*reconocimiento público, plasmado en algún instrumento, incluso en normas constitucionales, y que no deben confundirse con la legitimación que nace, excepcionalmente, de la acción popular, que corresponde a cualquier ciudadano y que debe ser reconocida expresamente por la Ley o de una acción de alcance general como reconoce la STEDH 4/81 de 22 de octubre (asunto Dudgeon contra Reino Unido) "*.

2) Sentencia de la Sala 3ª, sec. 6ª, de 5-7-2006, rec.4423/2003 . Pte: Robles Fernández, Margarita que repite lo que consta en la sentencia que acabamos de ver del Pleno.

La primera de éstas dos últimas sentencias es de importancia trascendental, por ser del Pleno de una Sala del Tribunal Supremo aunque contra ella hubiera voto particular. Deja claro que una cosa es la legitimación procedente de los intereses directos y otra la que dimana de intereses colectivos o de intereses difusos, pero siempre ajena a la que procede de la acción popular no admitida, para casos como el que aquí nos ocupa.

En definitiva, para que la entidad actora ostente legitimación en el caso que nos ocupa, se requiere que o bien resulte beneficiada o perjudicada de manera cierta con la resolución que impugna (lo que no sucede, como se ha dicho); o bien que esté legalmente habilitada para la defensa de intereses colectivos (lo que no concurre por una declaración de utilidad pública ni porque así lo digan sus Estatutos). Es decir, que la actora no puede ostentar legitimación activa por la letra a) ni por la b) del *art 19.1 de la LJCA* ; ni tampoco por la h), al no encontrarnos en el presente caso con la posibilidad de acción popular. Lo expuesto, obliga a declarar la inadmisión del recurso ante la falta de legitimación de la asociación actora, al carecer ésta de interés real por cuanto la resolución impugnada -autorización para el establecimiento de centrales eléctricas- no afecta ni perjudica el derecho subjetivo de la entidad demandante; y ello sin perjuicio de un interés por la legalidad ordinaria que, insistimos, no le corresponde defender en esta sede, por cuanto la ley no le atribuye expresamente la defensa de intereses colectivos como los que nos ocupan." (fundamentos de derecho primero a tercero)

#### **SEGUNDO** .- Sobre la legitimación de la entidad actora.

En el motivo único en que se apoya el recurso de casación, la entidad actora argumenta en primer lugar que la protección del medio ambiente, bien jurídico cuyo disfrute corresponde a toda la sociedad, es un interés difuso general y global de la ciudadanía, siendo el interés procesal de una asociación ecologista para la defensa jurídica del medio ambiente una plasmación de dicho interés difuso. El medio ambiente, afirma, tendría entre sus defensores primordiales a las organizaciones ecologistas.

Por otra parte, aduce en su favor 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, la cual incorpora a nuestro derecho interno las Directivas 2003/4/ CE y 2003/35 /CE. Esta Ley que, según indica su exposición de motivos, incorpora la previsión del *artículo 9.3 del Convenio de Aarhus* (ratificado por España en diciembre de 2.004), introduce una especie de acción popular a favor de las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente. Y, el objeto del proceso es la impugnación de resoluciones administrativas que autorizan la instalación de una central térmica cuya repercusión en el medio ambiente es innegable. En suma, entiende que no es posible sostener que una asociación ecologista no tenga un interés directo y legítimo en el presente asunto.

La entidad codemandada Iberdrola Generación, S.A.U., objeta la formulación del motivo al amparo del *artículo 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción* , denunciando que existe un manifiesto desajuste entre el citado apartado legal y el contenido del motivo, que no denuncia un vicio *in procedendo* ni la vulneración de normas reguladoras de la sentencia, sino la de normas aplicadas *in iudicando* por el Tribunal de instancia, en concreto el *artículo 19.1.b) de la propia Ley* jurisdiccional regulador de la legitimación y el *artículo 24* de la Constitución. Con invocación de jurisprudencia de esta Sala solicita la desestimación del motivo por dicha causa.

Esta objeción, que en puridad sería de inadmisión del motivo más que de desestimación, debe ser rechazada. Tiene razón la sociedad codemandada en que esta Sala se ha pronunciado repetidas veces en el sentido indicado en su escrito de oposición. Sin embargo, también es cierto que hemos aplicado las exigencias formales del recurso de casación atendiendo a un espíritu antiformalista y *pro actione* , procurando que las eventuales infracciones no tengan consecuencias desproporcionadas. En el caso que nos ocupa, sin perjuicio de la jurisprudencia que se cita, debe añadirse que en numerosas ocasiones esta Sala ha atenuado el rigor formal en cuanto a la correcta invocación del motivo correspondiente de los señalados por el *artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción* , cuando del tenor del motivo formulado por la parte se deduce inequívocamente en cual de ellos se ha de incardinar (por ejemplo, Sentencia de 23 de diciembre de 2.003 -RC 293/1.999 -). Así se ha declarado expresamente en supuestos en los que la parte

no indica de forma expresa el apartado al que corresponde o, como en el caso que nos ocupa, cuando pese a una errónea invocación resulta evidente la naturaleza de la infracción denunciada y la pretensión procesal de la parte. En el caso presente, la entidad recurrente alega la conculcación de las normas reguladoras de la legitimación invocando, además del *artículo 19 de la Ley jurisdiccional* y el 24 de la Constitución, normas específicas que le otorgan legitimación de manera directa en materia medioambiental (la *Ley 27/2006*, ya citada) en tanto que Asociación encaminada a la protección del medio ambiente, y reclama la casación de la Sentencia de instancia y el reconocimiento de su legitimación. Así pues, resulta evidente que se denuncia una infracción de normas, en concreto de los preceptos reguladores de la legitimación, por lo que el sentido del motivo es claro y su admisión no genera indefensión a la otra parte que, de hecho, ha formulado su oposición atendiendo también de forma subsidiaria al fondo de lo planteado en la casación, la legitimación o no de la recurrente en el recurso contencioso administrativo *a quo*.

Debe decirse, por último, que si bien la indebida negación de legitimación se configura, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala, como infracción de normas que debe ampararse en el *artículo 88.1.d) de la Ley jurisdiccional*, también es cierto que se trata de una infracción que, de ser cierta, genera en la práctica una denegación de justicia con la consiguiente indefensión, de forma análoga a lo que sucede con las infracciones *in procedendo* incardinadas en el *apartado 1.c) del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción*.

En cuanto a la infracción de las normas reguladoras de la legitimación que se alega en el motivo, tiene razón la entidad recurrente. No es preciso en el presente asunto entrar a considerar en qué forma resulta aplicable la jurisprudencia de esta Sala, con todos sus matices y precisiones, respecto de la legitimación para impugnar resoluciones administrativas de personas jurídicas cuya actividad u objetivos puedan resultar afectados por tales resoluciones. En efecto, en caso de autos resulta de directa aplicación la *Ley 27/2006 invocada por la entidad recurrente, cuyos artículos 22 y 23* le otorgan indiscutiblemente legitimación para interponer el recurso contencioso administrativo *a quo* que formuló contra las resoluciones administrativas referidas en el primer fundamento de derecho. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

*"Artículo 22 . Acción popular en asuntos medioambientales.*

Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el *artículo 18.1* podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el *artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la *Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*.

Se exceptúan los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el *artículo 2.4.2*.

*Artículo 23 . Legitimación.*

1. Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el *artículo 22* cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la *Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita*."

En el caso de autos, resulta acreditado que la entidad recurrente cumple con los requisitos requeridos por el *artículo 23.1*: Ecologistas en Acción - CODA es una organización con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro que tiene como su objetivo primordial la protección del medio ambiente, de más de dos años de actividad continuada en la consecución de sus objetivos estatutarios y cuyo ámbito de actuación se

extiende a todo el territorio nacional. En consecuencia es titular de la acción popular estipulada en el *artículo 22 de la citada Ley* y ha de reconocérsele legitimación para impugnar las resoluciones administrativas contra las que recurrió en la instancia en directa aplicación de la Ley citada.

Debe señalarse, además, que la *Ley 27/2006, de 18 de julio*, aparte de sus efectos como *lex posterior*, modifica expresamente el *Real Decreto Legislativo 1302/1986*, de Evaluación de Impacto Ambiental, y la *Ley 16/2002, de 1 de julio, sobre Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, en el sentido de considerar personas interesadas en los procedimientos en ellas regulados a quienes cumplan los requisitos establecidos por el *artículo 23 de la propia Ley 27/2006* que hemos visto.

**TERCERO** .- Sobre el objeto y planteamiento del recurso contencioso administrativo *a quo* .

Casada y anulada la Sentencia de casación, procede resolver el debate planteado en la instancia, según lo que determina el *artículo 95.2.d) de la Ley jurisdiccional 29/1998, de 23 de julio*. Una vez rechazadas las alegaciones contrarias a la legitimación de la Asociación recurrente formuladas tanto por el Abogado del Estado como por las entidades codemandadas y reconocida dicha legitimación por las razones vistas al examinar el recurso de casación, procede entrar a conocer los argumentos formulados por la actora en su demanda.

El recurso se entabla contra las resoluciones de 19 de noviembre de 2.002 de la Dirección General de Política Energética y Minas que autorizaron la instalación de sendas centrales termoeléctricas de 400 MW de ciclo combinado en el Municipio de Villaseca de la Sagra (Toledo), a las empresa Unión Fenosa Generación, S.A., e Iberdrola Generación, S.A.U.; asimismo se impugnan la resolución de 10 de julio de 2.002 de la Secretaría General de Medio Ambiente, por la que se formuló la declaración de impacto ambiental relativa a ambas instalaciones, y la del Secretario de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa de 20 de noviembre de 2.003, que desestimó el recurso de alzada contra las anteriores.

La actora formula cinco alegaciones. En el primer fundamento aduce que la Administración infringió el procedimiento legal al otorgar la autorización sustantiva de las centrales solicitadas antes de contar con la Autorización Ambiental Integrada (en lo sucesivo, AAI) regulada en la *Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*. La segunda alegación denuncia el incumplimiento del trámite de alegaciones, al no respetarse su transcurso íntegro. En el tercer fundamento se aduce la no exposición al público del estudio de impacto ambiental en las oficinas del Ministerio de Medio Ambiente, previo anuncio en el Boletín Oficial del Estado. En el cuarto fundamento se alega que estando personada en el procedimiento administrativo la Asociación recurrente no se les puso de manifiesto el expediente para formular alegaciones de conformidad con lo previsto en el *artículo 84 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común (*Ley 30/1992, de 26 de noviembre*). Finalmente, el quinto fundamento se basa en la alegación de que la puesta en marcha de las centrales autorizadas supondrá la superación de los objetivos de calidad del aire establecidos por la *Directiva 1999/30/CE* en relación con determinadas partículas.

**CUARTO** .- Sobre el procedimiento de otorgamiento de la autorización sustantiva.

Como acabamos de exponer, en esencia lo que la Asociación actora alega es que la Administración otorgó la autorización sustantiva de las centrales térmicas solicitadas por Unión Fenosa e Iberdrola con anterioridad a la obtención de la AAI requerida por la *Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación*, permitiendo así indebidamente el otorgamiento de la licencia de construcción y la construcción efectiva de la planta.

De manera más detallada, la alegación tiene la siguiente base. Las respectivas solicitudes de autorización de las centrales térmicas de ciclo combinado gemelas por parte de las referidas empresas productoras de electricidad se presentan el 2 de mayo de 2.000, por lo tanto en fecha anterior a la citada *Ley 16/2002*. La tramitación siguió su curso ordinario en lo que ahora importa - luego se hará referencia a las incidencias que se plantean en las demás alegaciones-, siendo sometido el proyecto al correspondiente trámite de información pública en junio de 2.000. En el momento de entrada en vigor de la *Ley 16/2002, de 1 de julio (el 3 de julio de 2.002)*, el proyecto de ambas centrales se encontraba todavía pendiente de la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental, que en virtud de la nueva *Ley, debía preceder tanto a la AAI como a las autorizaciones sustantivas (art. 28)*.

La tesis de la recurrente es que en el mismo momento en que entró en vigor la *Ley 16/2002, la Administración del Estado* -en concreto, el órgano competente en la materia, la Dirección General de Política Energética y Minas-, debió haber interrumpido el procedimiento de autorización administrativa y

haber esperado a que la Administración autonómica otorgara la referida AAI. Y debió hacerlo, afirma, porque resultaba evidente que por razones de tiempo no iba a poder entrar en funcionamiento en el plazo de un año tras la entrada en vigor de la Ley y quedar incluida en el plazo transitorio de cinco años para el cumplimiento de los requisitos exigidos por la citada *Ley 16/2002*. Al no haberlo hecho así, las autorizaciones sustantivas de ambas centrales térmicas -y consiguientemente, todas las actuaciones posteriores- serían inválidas, solicitando en el suplico de la demanda la nulidad de las referidas resoluciones de 19 de noviembre de 2.002 que otorgaron las referidas autorizaciones.

No es posible aceptar el razonamiento de la actora, por dos razones fundamentales: el tenor de las *disposiciones transitorias de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación* y porque, en definitiva, la Administración cumplió las exigencias contempladas en la referida Ley, aunque no exactamente en el orden previsto en ella en función de su aplicación sobrevenida al procedimiento administrativo en curso.

Veamos pues el juego de las dos *disposiciones transitorias comprendidas en la Ley 16/2002*. Su texto original -posteriormente modificado- en el momento de entrada en vigor y de aplicación al caso era el siguiente:

*"Disposición transitoria primera . Régimen aplicable a las instalaciones existentes.*

Los titulares de las instalaciones existentes, definidas en el *artículo 3.d) de esta Ley, deberá adaptarse a la misma antes del 30 de octubre de 2007* , fecha en la que deberán contar con la pertinente autorización ambiental integrada.

A estos efectos, si la solicitud de la autorización ambiental integrada se presentara antes del 1 de enero de 2007 y el órgano competente para otorgarla no hubiera dictado resolución expresa sobre la misma con anterioridad a la fecha señalada en el párrafo anterior, las instalaciones existentes podrán continuar en funcionamiento de forma provisional hasta que se dicte dicha resolución, siempre que cumplan todos los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa sectorial aplicables.

*Disposición transitoria segunda . Procedimientos en curso.*

A los procedimientos de autorización ya iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley no les será de aplicación la misma rigiéndose por la legislación aplicable, en los términos establecidos en el *artículo 3 .d)*.

En estos casos, y sin perjuicio del régimen previsto en esta Ley para las modificaciones sustanciales, una vez otorgada las autorizaciones serán renovadas en los plazos previstos en la legislación sectorial aplicable y en todo caso, al cabo de ocho años, cumpliendo lo establecido en esta Ley para las instalaciones existentes."

Por otra parte, el *artículo 3.d) de la propia Ley* define las "instalaciones existentes" en los siguientes términos:

"cualquier instalación en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente ley, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha."

Así pues, según este precepto, "instalación existente" es aquélla ya en funcionamiento con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, o bien con las correspondientes autorizaciones ya solicitadas, siempre que se pusiera en funcionamiento en los doce meses siguientes a dicha fecha, esto es, hasta el 3 de julio de 2.003.

Pues bien, en principio, del propio rótulo de las disposiciones transitorias se deriva que hay que atender primeramente a la *disposición segunda* , referida a los procedimientos en curso, como era el caso. Pues bien, según el párrafo primero, primer inciso, de la misma, la nueva Ley no les sería de aplicación, en principio; ahora bien, sucede que esta determinación queda inmediatamente rectificadas al estipularse que tales instalaciones se habrían de regir por "la legislación aplicable, en los términos establecidos en el *artículo 3 .d)*". Con lo cual, en definitiva, el primer inciso queda prácticamente vaciado de contenido puesto que las instalaciones a las que la Ley califica como existentes en el *artículo 3.d) deberían adaptarse a la Ley antes del 30 de octubre de 2.007* , mientras que a las restantes -las que no pudieran considerarse "instalaciones existentes"- y en defecto de cualquier otra previsión la Ley les sería exigible de forma plena desde su entrada en vigor. Por consiguiente, en definitiva el único régimen transitorio es el de la *disposición*

*transitoria primera* en relación con el artículo 3.d).

En el caso de autos, las instalaciones afectadas no se pusieron en marcha hasta mucho después de transcurrido el plazo de doce meses tras la entrada en vigor de la *Ley 16/2002*, por lo que en ningún caso podrían haber llegado a calificarse de "instalaciones existentes" y acogerse a la moratoria prevista hasta el 30 de octubre de 2.007 para adaptarse a las exigencias de la Ley. Este hecho evita la necesidad de pronunciarse sobre si las autorizaciones a las que se refiere el *artículo 3.d) de la Ley 16/2002* son las medioambientales previas y la sustantiva -que sí estaban solicitadas a la entrada en vigor de la Ley- o si también incluye las posteriores como la licencia de construcción y cualesquiera otras. Tal como ocurrieron los hechos, en ningún caso se pudo llegar a considerar que las dos centrales en tramitación administrativa en el momento de entrada en vigor de la Ley pudieran calificarse de instalación existente a los efectos de derecho transitorio.

Ahora bien, también es verdad y ello resulta de la mayor relevancia, que dicha constatación no podía hacerse de manera definitiva hasta transcurrido el referido plazo de doce meses tras la entrada en vigor de la Ley, esto es hasta el 3 de julio de 2.003 y que sólo entonces les podrían resultar exigibles los requisitos contemplados en la referida Ley. En suma, para las instalaciones que estuvieran en tramitación en el momento de entrada en vigor de la Ley, pero que no pudieran calificarse de "instalaciones existentes", sólo tras dicha fecha del 3 de julio, o sea, un año después, les serían exigibles los requisitos establecidos en la misma.

Tiene razón la actora en que era perfectamente previsible que las instalaciones en cuestión no iban a poder estar en funcionamiento en la fecha prevista, puesto que a la entrada en vigor de la Ley estaba todavía pendiente la declaración de impacto ambiental, tras lo que todavía restaban la aprobación del proyecto constructivo y la efectiva construcción de las instalaciones. Pero no por ello deja de ser cierto que en términos legales y tal como estaba previsto el régimen transitorio, siendo así que las instalaciones de autos quedaban incluidas dentro de la *disposición transitoria segunda (procedimientos de autorización iniciados con anterioridad a la Ley 16/2002)*, quedaban afectados por el régimen resultante del juego de la *disposición transitoria primera* y el *artículo 3.d)*, con lo que o bien quedaban comprendidos en la moratoria hasta octubre de 2.007, o bien les resultaba inmediatamente aplicable la Ley una vez transcurrido el año posterior a la entrada en vigor de la nueva Ley sin haber entrado en funcionamiento. Esto es, que aunque este resultado fuese perfectamente previsible, hasta el 4 de julio de 2.003 no les eran exigibles los requisitos establecidos por la propia Ley.

Así las cosas, no es posible afirmar, como entiende la Asociación actora, que en el momento de entrada en vigor de la Ley la Administración estuviera obligada a suspender el procedimiento de autorización y acomodarse a las exigencias estrictas de la misma, lo que hubiera supuesto que tras recibir la declaración de impacto ambiental positiva (emitida inmediatamente después de entrar en vigor la Ley, el 10 de julio de 2.002), hubiera debido exigir a las empresas promotoras contar con la AAI antes de otorgar la autorización sustantiva. Sin duda puede afirmarse que, ante la presumible imposibilidad de que las centrales estuviesen en funcionamiento el 3 de julio de 2003, tal proceder hubiese sido encomiable y más respetuoso con el espíritu del procedimiento previsto por el legislador en la nueva Ley. Lo cierto es, sin embargo, que frente a la moratoria de cinco años largos de adaptación a la Ley para las instalaciones existentes (que entrasen en funcionamiento hasta un año después de entrada en vigor la Ley, el 3 de julio de 2.003), a las que tenían el procedimiento de autorización ya iniciado a la entrada en vigor de la Ley pero no entraron en funcionamiento hasta después de transcurrido dicho año, la Ley no les resultaba exigible sino justo a partir de ese momento, en que se cumplía tal plazo sin haber entrado en funcionamiento. En suma, hasta el 4 de julio de 2.003 las empresas promotoras de las centrales en tramitación no estaban obligadas a solicitar y obtener la AAI requerida por la *Ley 16/2002, de 2 de julio*.

Volviendo al curso de la tramitación que efectivamente se siguió, nada más entrar en vigor la *Ley 16/2002* se aprobó por la Secretaría General de Medio Ambiente la Declaración de Impacto Ambiental sobre ambas unidades de producción eléctrica el 10 de julio de 2.002. A continuación, se otorgaron ambas autorizaciones sustantivas el 19 de noviembre del mismo año, abriendo paso a los trámites ulteriores encaminados a la construcción del proyecto. En todo caso, aun antes de que les fuese formalmente exigible, los titulares de las instalaciones solicitaron la correspondiente AAI el 10 de abril de 2.003, que les sería otorgada el 15 de diciembre de 2.003, ya después de transcurrido el año desde la entrada en vigor de la Ley. Puede decirse, por tanto, que inicialmente se siguió el procedimiento existente antes de que fuese exigible la nueva *Ley 16/2002* y luego, aun antes de que formalmente fuese exigible a las instalaciones con procedimiento de autorización anterior a la entrada en vigor de dicho texto legal, se aplicó la nueva Ley al solicitar la AAI prevista en la misma antes de transcurrido un año de su entrada en vigor.

En suma, aunque se invirtiese el orden entre la autorización sustantiva y la AAI, que fue obtenida con

posterioridad a aquélla. no hubo infracción legal, dada la aplicación sobrevenida de la *Ley 16/2002* al procedimiento de autorización en curso en el momento de entrada en vigor de la misma. Y, por lo demás, lo que hubo, en virtud del régimen transitorio previsto por la propia Ley, fue una aplicación de sus exigencias a dichos procedimientos en curso incluso antes de transcurrido un año desde su entrada en vigor, en vez de contar con el plazo previsto en la misma para las consideradas legalmente instalaciones existentes hasta octubre de 2.007.

**QUINTO** .- Sobre las infracciones procedimentales relativas a la información pública.

En sus alegaciones segunda, tercera y cuarta la Asociación recurrente formula sendas quejas referidas a supuestas infracciones en relación con la información pública a la que fue sometida el proyecto. Antes de examinar cada una de ellas, es preciso tener en cuenta algo que la propia recurrente reconoce, y es que en todo momento pudo participar durante la tramitación del procedimiento administrativa y que, efectivamente, así lo hizo. Su queja es que no se respetaron los plazos correspondientes y que no tuvo acceso en forma a la documentación del expediente aunque no aduce en ningún momento que sufriera indefensión. En sus propias palabras, "no decimos que no hayamos podido presentar escritos, que sí hemos podido y sí lo hemos hecho, sino que no hemos podido hacerlo dentro de los períodos legalmente establecidos para ello, para su consideración en tiempo por la administración actuante, y con conocimiento previo del expediente, lo que es obvio que resulta fundamental para apreciar todos los problemas medioambientales que puede general el proyecto. Todos estos hechos vulneran, por consiguiente, los derechos de participación pública en los procedimientos administrativos y podrían suponer la nulidad o anulabilidad de la resolución impugnada."

En suma, las tres quejas que vamos a examinar tienen un acusado carácter formal, en el sentido de que denuncian irregularidades en los mecanismos de participación pública en el procedimiento, pero sin que a la entidad actora se le produjera indefensión en la defensa de sus intereses. En consecuencia, no habiendo estado imposibilitada la Asociación recurrente de manifestar y proteger sus posiciones e intereses durante el procedimiento administrativo, la queja debe examinarse desde la perspectiva de la legalidad, esto es, si las irregularidades denunciadas existieron y, en caso afirmativo, si tuvieron la suficiente entidad como para invalidar el procedimiento administrativo por haber determinado la nulidad de pleno derecho del procedimiento y un grave e irreparable perjuicio a la participación ciudadana en el procedimiento.

A. Sobre el trámite de información pública.

En el segundo fundamento de derecho la entidad recurrente alega que el período de información pública tuvo una duración menor que la procedente, debido a que fue interrumpido con ocasión de las suspensión sufrida por el procedimiento como consecuencia de la aprobación del *Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio*, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios. Esta disposición impuso una moratoria de cinco o tres años para el incremento de potencia instalada por parte de los productores de energía eléctrica cuya producción superase el 40%, o estuviese entre el 20 y el 40%, respectivamente, del total instalado en la península; la moratoria afectaba a las nuevas instalaciones en tramitación en las que no hubiese finalizado el trámite de información pública, aunque se admitía la posibilidad de autorizar nueva instalaciones en determinadas *circunstancias* (art. 16 ). Dicha previsión afectaba a una de las dos empresas promotoras, Iberdrola, cuya potencia instalada superaba el 20% peninsular, determinando la interrupción del procedimiento que le afectaba hasta que fue autorizada a proseguir con la tramitación del expediente por resolución de 3 de mayo de 2.001 de la Dirección General de Política Energética y Minas, de acuerdo con las previsiones del referido Real Decreto-ley.

La actora sostiene que tanto el procedimiento como, en concreto, el período de información pública se suspendieron el mismo día 25 de junio en que entró en vigor del referido Real Decreto-ley y que, por ello, el período de información pública sólo permaneció abierto desde el día posterior a la publicación del anuncio en el Boletín Oficial del Estado -el anuncio se publicó el 8 de junio- hasta la citada fecha del 25 de junio (dieciseis días, en vez de los treinta reglamentarios), ya que la citada resolución de 3 de mayo de 2.001 por la que se autorizó a Iberdrola la continuación del procedimiento sólo fue comunicada a la empresa afectada y no fue publicada en ningún boletín oficial, por lo que ningún otro interesado ni los ciudadanos en general pudieron enterarse de que se había reanudado el transcurso de dicho plazo hasta su finalización.

Es preciso recordar que las instalaciones litigiosas, con frecuencia calificadas de manera unitaria como una central de 800 MW, consistían en realidad en dos instalaciones gemelas de 400 MW, pertenecientes a Unión Fenosa y a Iberdrola y que ambas unidades seguían procedimientos administrativos de autorización paralelos pero diferentes, ya que ambas unidades podrían funcionar separadamente. Con la entrada en vigor del *Real Decreto-ley 6/2000 el 25 de junio*, se suspendió solamente el procedimiento

relativo a la central de Iberdrola, única de las dos empresas afectada por la moratoria contemplada en dicha *disposición*. Lo primero, pues, es constatar que esta queja hay que referirla sólo al procedimiento relativo a la central correspondiente a Iberdrola, único que resultó suspendido, como puede constatarse de manera fehaciente en el expediente -por ejemplo, con la referida resolución de 3 de mayo de 2.001 por la que posteriormente se levantaría la suspensión relativa a Iberdrola, documento 6 del expediente-.

En segundo lugar, discrepan las partes sobre las fechas relativas al transcurso del período de información pública. Así, según la recurrente, éste habría comenzado el 6 de junio de 2.000 (la fecha es errónea, puesto que el anuncio apareció en el Boletín Oficial del Estado de 8 de junio) y habría sido interrumpido el día 25 de junio, al entrar en vigor el referido Real Decreto-ley. Por su parte, el Abogado del Estado indica que la suspensión del procedimiento se notificó a Iberdrola el 10 de julio. Pues bien, efectivamente la resolución desestimatoria del recurso de alzada indica que la suspensión fue notificada a Iberdrola el 10 de julio de 2.000 y hay que entender, desde luego, que la suspensión operó desde ese momento y no desde el mismo día de entrada en vigor del Real Decreto-ley. Por otra parte, obra en el expediente el informe del Director de Área de Industria y Energía de Toledo de 27 de julio de 2.000, en el que se detalla el transcurso del período de información, con las fechas en que fue publicado en los distintos boletines oficiales y periódicos y en el que se da por concluido el mismo en su integridad (documento 3 del expediente). Así pues, hay que considerar que el trámite de información transcurrió íntegramente y sin interrupciones, dado que no se practicó notificación pública ni de la suspensión, ni luego de la reanudación, del procedimiento relativo a Iberdrola.

De todo lo anterior se deriva que no tiene razón la actora en su queja. En efecto, con independencia de las fechas exactas en que se considera que hubiera debido operar la suspensión de la tramitación del expediente correspondiente a Iberdrola, se puede concluir a la vista del expediente que cara al público en general e interesados el período de información transcurrió en su integridad para los dos expedientes de ambas centrales sin interrupción. Por lo demás, aunque los hechos hubieran ocurrido como defiende la recurrente, tampoco se habría producido ninguna irregularidad que hiciese anulable el acto, ya que incluso si se entendiese que el trámite de información pública de uno de los dos expedientes hubiese quedado reducido en su duración, ello sólo hubiera podido ser determinante de nulidad si hubiese constancia de que dicha limitación de la duración del período de información pública hubiese sido la causa de la no admisión de alegaciones presentadas fuera de plazo por parte de la actora o de otros interesados o si se llegase a la conclusión -lo que manifiestamente no puede sostenerse- que la publicidad del procedimiento y la posibilidad de alegar sobre el mismo hubiese quedado por tal circunstancia gravemente afectada. De hecho, no se presentó ningún escrito de alegaciones en relación con la instalación de ambas unidades de 400 MW.

#### B. Sobre la exposición del estudio de impacto ambiental en el Ministerio de Medio Ambiente.

La actora considera que los *artículos 15 y 17 del Real Decreto 1131/1988* deben interpretarse en el sentido de que en los supuestos en los que la autorización sustantiva corresponda a la Administración del Estado, el estudio de impacto habrá de exponerse en todo caso en el Ministerio de Medio Ambiente, con independencia de que el procedimiento prevea un período de información pública en el que debe exponerse dicho estudio junto con el expediente, según determina el *artículo 15 del referido Real Decreto*. Señala además que cuando pretendió acceder al expediente en el Área de Industria y Energía de la Subdelegación del Gobierno de Toledo no le fue posible consultarlo.

Es verdad que no resulta claro establecer el sentido de la regulación de ambos preceptos, ni siquiera con una interpretación sistemática con el *artículo 3.1 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio de Evaluación de Impacto Ambiental* (ahora el *Real Decreto Legislativo 1/2006, de 11 de enero, artículo 9*) y de la normativa específica sobre electricidad (Decreto 2617/1966 -*artículo 9*-, ahora el *Real Decreto 1955/2001 -artículo 125* -). En todo caso, si parece deducirse de dicha normativa, como entendió la Administración y ahora sostiene el Abogado del Estado, que el criterio más relevante es el de la exposición conjunta del estudio de impacto ambiental con el resto del expediente cuando el procedimiento sustantivo incluya un trámite de información pública.

Ahora bien, en cualquier caso y al igual que con la queja anterior, en definitiva resulta irrelevante cual fuese la interpretación correcta de los preceptos señalados. En efecto, aunque la Administración del Estado hubiera interpretado erróneamente la referida regulación, cuyo sentido resulta discutible, y el estudio de impacto ambiental hubiera debido estar expuesto en todo caso en el Ministerio de Medio Ambiente, además de en la Subdelegación del Gobierno en Toledo junto con el resto del expediente, en ningún caso sería una infracción determinante de la nulidad del procedimiento. En efecto, como la actora reconoce, el propio anuncio en el Boletín Oficial del Estado indica en qué oficina pública estaba dicho informe a disposición de las personas interesadas, por lo que en ningún caso se causó indefensión o perjuicio de cualquier clase a quien pretendiese su consulta. Aunque la consulta del mismo hubiese quedado dificultada al estar

disponible solo en Toledo, en ningún caso se trata de una irregularidad determinante de indefensión y generadora de la nulidad de todo el procedimiento.

En cuanto a la imposibilidad de consultarlo en dicha Subdelegación del Gobierno en Toledo con que se encontró un representante de la actora, el escrito de queja que dicho representante formuló en la ocasión y cuya copia se acompañó a la demanda y obra en los autos indica que fue debido a no estar presente en ese momento el funcionario competente. Se trató, por consiguiente, de una causa circunstancial que, por muy criticable que fuese, no supone que el estudio no estuviese realmente disponible para su examen para los sujetos interesados.

Por otra parte, como señala el representante de la Administración, la actora pudo en todo momento presentar las alegaciones que estimó oportunas y fueron efectivamente incorporadas al expediente, siendo consideradas en varios momentos, como en la Declaración de Impacto Ambiental de 10 de julio de 2.002, en la propia resolución autorizadora de 19 de noviembre de 2.002 y en la resolución resolutoria del recurso de alzada de 20 de noviembre de 2.003.

#### C. Sobre la puesta de manifiesto del expediente a los sujetos personados.

Finalmente, en el fundamento de derecho cuarto, la Asociación actora alega que habiéndose personado en el procedimiento, sin embargo no se les puso de manifiesto el expediente antes de dictar la resolución, al objeto de que pudieran formular alegaciones según lo previsto en el *artículo 84 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común (*Ley 30/1992, de 26 de noviembre*).

Tampoco puede acogerse esta queja. La infracción procedimental denunciada no empece el hecho acreditado de la participación de la parte a lo largo de la tramitación del expediente, de la presentación de escritos que la misma parte no niega y de que éstos han sido formulados en tiempo para que sean considerados, como consta acreditado en autos. Así las cosas, pese a la queja con la que finaliza el fundamento de derecho cuarto, a la vez que reconoce expresamente su participación en la tramitación del expediente de autorización de las centrales - *vide supra* en el fundamento quinto de esta Sentencia-, en el sentido de que no ha podido participar de forma regular y satisfactoria en dicho expediente, el examen del mismo lleva a la conclusión de que las irregularidades que denuncia, incluso tomadas literalmente, no son de la suficiente entidad como para haberle impedido una defensa eficaz de sus intereses.

En definitiva, las quejas procedimentales de la parte revelarían, a lo sumo, infracciones que no son causa de nulidad de pleno derecho y que en ningún caso han provocado la indefensión de la entidad actora por lo que tampoco puede ser causa de anulación. En efecto, ni suponen en lo más mínimo que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legal establecido, ni han supuesto lesión de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, ya que en todo caso la entidad recurrente ha participado eficazmente en el procedimiento sin que pueda alegar que las infracciones denunciadas le hayan ocasionado indefensión. En consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en los *artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992*, deben rechazarse todas las quejas examinadas en este fundamento de derecho.

#### **SÉPTIMO** .- Sobre el sentido de la Declaración de Impacto Ambiental de 10 de julio de 2.002.

El último fundamento de la demanda se centra en denunciar insuficiencias y errores de la declaración de impacto ambiental positiva dictada en su momento por la Administración del Estado. Según la actora con las nuevas instalaciones se superarían los objetivos de calidad del aire establecidos por la *Directiva 1999/30/CE* en relación con determinadas partículas, y aduce en apoyo de su tesis el informe de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que explicita los problemas de contaminación de la zona.

El motivo no puede prosperar. Las discrepancias de la actora con el sentido de la declaración de impacto ambiental y sus afirmaciones sobre los niveles de determinados índices en la zona no pueden prevalecer contra el citado documento sobre el impacto ambiental y sobre la AAI tan reclamada por la parte y que se dictó con sentido igualmente positivo en diciembre de 2.003.

En este sentido es preciso tener en cuenta las siguientes circunstancias. En primer lugar, que si bien la recurrente se apoya en el informe citado de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Administración autonómica, la referida AAI, posterior a dicho informe y dictada en sentido positivo, fue adoptada asimismo por la Administración autonómica. Quiere esto decir que la propia Administración competente para emitir la AAI, documento necesario para la puesta en marcha de la central, otorgó dicha

autorización, aun a la vista del referido informe emitido con anterioridad. En efecto, aunque la AAI fuese en el supuesto presente posterior a la autorización sustantiva, dada la aplicación sobrevenida de la Ley, no por ello dejaba de ser imprescindible para la efectiva puesta en marcha de la central.

En segundo lugar, tanto la declaración de impacto ambiental dictada por la Administración del Estado como la AAI otorgada por el Administración autonómica establecen limitaciones y condiciones al funcionamiento de la central que la parte no se ha ocupado de comentar en relación con los problemas ambientales que denuncia. La propia resolución del recurso de alzada contra la autorización sustantiva reproduce íntegramente tales condiciones previstas en la declaración de impacto ambiental sin que la parte haga en su demanda la menor referencia a ello. Y, aunque la AAI es posterior a la demanda, fue aportada a los autos por la codemandada Iberdrola y admitida como prueba documental por la Sala mediante el Auto de 1 de octubre de 2.004 por la que se denegó el recibimiento a prueba "sin perjuicio de tener por reproducida toda la documental aportada, así como todo el expediente administrativo". Pues bien, en ningún momento posterior la parte trató de alegar al respecto, ni por propia iniciativa ni cuando la Sala le dio trámite para que alegase en relación con la causa de inadmisibilidad objetada por las partes codemandadas. En definitiva, la parte se limita a exponer en su demanda con brevedad unas determinadas opiniones técnicas, sin rebatir siquiera la documentación obrante en autos.

Finalmente y enlazando con lo anterior, la parte no propuso prueba al respecto. La documental aportada fue admitida, como se ha indicado, y la aportada por la entidad recurrente sólo hacía referencia a cuestiones procedimentales (el anuncio de la información pública en el Boletín Oficial del Estado, su escrito de queja por no permitírsele el acceso al expediente en una ocasión en la Subdelegación del Gobierno en Toledo y su escrito de personación en el procedimiento); en cuanto a la testifical propuesta por la parte recurrente, rechazada al no recibirse el proceso a prueba, iba también referida a la mencionada denegación del acceso al expediente. En consecuencia, las afirmaciones de la actora, a más de sumamente parciales e incompletas, están carentes de cualquier apoyo probatorio o documental, y sin que en ningún momento haya tratado de alegar en relación con la AAI que reclamaba.

#### **OCTAVO** .- Conclusión y costas.

De acuerdo con lo expuesto en el fundamento de derecho segundo, procede estimar el recurso de casación, casando y anulado la Sentencia de 25 de octubre de 2.006 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, declarando la legitimación de la recurrente para interponer el recurso contencioso administrativo *a quo* . Procede, en cambio, desestimar dicho recurso contencioso administrativo por las razones vistas en los anteriores fundamentos de esta Sentencia.

En lo que respecta a las costas, no concurren las circunstancias legales para su imposición ni en la instancia ni en la casación.

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,

#### **FALLAMOS**

1. Que HA LUGAR y por lo tanto ESTIMAMOS el recurso de casación interpuesto por Ecologistas en Acción - CODA contra la sentencia de 25 de octubre de 2.006 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo 433/2.004, sentencia que casamos y anulamos.

2. Que DESESTIMAMOS el citado recurso contencioso-administrativo, interpuesto por Ecologistas en Acción - CODA contra dos resoluciones de la Dirección General de Política Energética y Minas de 19 de noviembre de 2.002, por las que se autorizaba, respectivamente, a Unión Fenosa Generación, S.A. y a Iberdrola Generación, S.A.U. la instalación de una central termoeléctrica de ciclo combinado situada en el término municipal de Villaseca de la Sagra, contra la de la Secretaría General de Medio Ambiente de 10 de julio de 2.002 por la que se formula declaración de impacto ambiental, y contra la del Secretario de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa de 20 de noviembre de 2.003 que desestimaba el recurso de alzada interpuesto contra las anteriores.

3. No se hace imposición de las costas del recurso contencioso-administrativo ni de las del de casación.

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 .-Ramon Trillo Torres.-Mariano de Oro-Pulido y Lopez.-Ricardo Enriquez Sancho.-Pedro Jose Yague Gil.-Jesus Ernesto Peces Morate.-Jose Manuel Sieira Miguez.-Rafael Fernandez Montalvo.-Manuel Vicente Garzon Herrero.-Segundo Menendez Perez.-Juan Jose Gonzalez Rivas.-Enrique Lecumberri Marti.-Manuel Campos Sanchez-Bordona.-Nicolas Maurandi Guillen.-Pablo Lucas Murillo de la Cueva.-Santiago Martinez-Vares Garcia.-Eduardo Espin Templado.-Juan Gonzalo Martinez Mico.-Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.-Rafael Fernandez Valverde.-Celsa Pico Lorenzo.-Octavio Juan Herrero Pina.-Emilio Frias Ponce.-Jose Diaz Delgado.-Eduardo Calvo Rojas.-Manuel Martin Timon.-Luis Maria Diez-Picazo Gimenez.-Angel Aguallo Aviles.-Joaquin Huelin Martinez de Velasco.-Maria del Pilar Teso Gamella.-Juan Carlos Trillo Alonso.-Jose Antonio Montero Fernandez.-Maria Isabel Perello Domenech.-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.-Mercedes Fernández-Trigales Pérez.-Firmado.-