

**Sentencia del Tribunal Supremo 2651/2016 (Sala de lo Contencioso,  
Sección 5.ª), de 16 de diciembre de 2016**  
**[ROJ: STS 5769/2016]**

**EL ALMACÉN NUCLEAR DE VILLAR DE CAÑAS (CUENCA), LOS ESPACIOS NATURALES  
Y UNA ACTUACIÓN AUTONÓMICA POCO APROPIADA**

El debate en España sobre la energía y los residuos nucleares ha sido complejo y complicado desde sus orígenes, pues siempre ha tenido un sesgo negativo, de tal forma que no se podía mantener muy libremente una postura medianamente positiva en relación con el posible uso de dicha energía y sobre la necesidad de hacernos cargo de los residuos nucleares generados. Actualmente, la inclusión de la energía nuclear, y de cualquier opinión realista relacionada con ella, entre las cuestiones políticamente incorrectas provoca problemas importantes en el debate sobre el futuro energético de nuestro país. Tal situación se ha reflejado claramente en relación con la gestación, convocatoria y designación del Municipio de Villar de Cañas (Cuenca) para albergar el Almacén Temporal Centralizado de residuos nucleares. Pero, además, la Comunidad de Castilla-La Mancha ha intentado impedir su autorización definitiva y su futura construcción, mediante el subterfugio de iniciar el procedimiento de declaración de un determinado espacio natural; lo que ha sido, por ahora, impedido por la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2016.

El inicio en 2006 del proceso de designación del emplazamiento del almacén nuclear (durante el Gobierno del presidente Rodríguez Zapatero) contó con la oposición del Gobierno de la Comunidad de Castilla-La Mancha, que desde 2010 comenzó a oponerse formalmente al mismo, tal como se refleja en la Memoria de la Comunidad correspondiente a dicho año, pues en enero el presidente de Castilla-La Mancha (entonces, el Sr. Barreda Fontes), muestra su oposición a la instalación del almacén, asegurando que cuenta con el respaldo de los castellano-manchegos, y plantea una resolución para lograr la oposición unánime de las Cortes regionales a su ubicación (que se adoptaría el 1 de febrero) y especialmente en la Resolución de las Cortes de 24 de junio de 2010, ambas propuestas por el Grupo Socialista, que rechazan rotundamente la instalación del almacén en cualquiera de las Provincias y Municipios de la Comunidad.

Seguidamente, en la nueva Legislatura (con el Gobierno regional presidido por la Sra. De Cospedal García) se aprobaría la Resolución del Pleno de las Cortes, a propuesta del Grupo Popular, de 7 de febrero de 2012, que destaca la importancia de la inversión prevista y la incidencia para la región, y muestra «su apoyo a la ubicación del ATC en Villar de Cañas donde es público el amplio consenso social, político y civil hacia esta instalación».

Posteriormente, la Comunidad cambió de posición, oponiéndose al almacén, pues el Grupo Socialista presentó, el 24 de febrero de 2015, una Proposición No de Ley cuyo último punto solicitaba al Gobierno de la Nación la revisión de la ubicación del

almacén nuclear. La Proposición caducó por la disolución de la Cámara y la celebración de elecciones regionales.

La actuación del nuevo Gobierno regional (presidido por el Sr. García-Page Sánchez) confirmaría la oposición al almacén nuclear y a la designación de su emplazamiento en el Municipio de Villar de Cañas, aunque con un cambio de estrategia, no directa sino *por la puerta de atrás*, que por ahora se ha encargado de cerrar y poner en su sitio el Tribunal Supremo.

En efecto, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Castilla-La Mancha de 28 de julio de 2015 (*DOC-LM* del 29) inicia el procedimiento para la ampliación del Espacio Protegido Red Natura 2000 Laguna del Hito (ES0000161) y de la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural de la Laguna del Hito; ampliación que incluye los terrenos elegidos para el emplazamiento del almacén nuclear.

En una primera (y simple, hay que decir) interpretación del Ordenamiento aplicable, este inicio del procedimiento de ampliación del espacio natural y de modificación del correspondiente Plan de Ordenación parece que podría impedir (u obstaculizar) la construcción del almacén nuclear de Villar de Cañas, ya que, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (*BOE* del 14), modificada posteriormente, durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan, y que iniciado el procedimiento de aprobación de un PORN y hasta que ésta se produzca no podrá reconocerse a los interesados la facultad de realizar actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante, que deberá ser sustanciado y emitido por el órgano ambiental de la Administración actuante en un plazo máximo de noventa días.

Sin perjuicio de lo que señalaremos más adelante en relación con la Sentencia del Tribunal Supremo, dado tal caso mencionado, la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad parece que prevé el supuesto y la solución. Efectivamente, en el supuesto de que una actuación pueda incidir en el ámbito protegido por el PORN, la misma ha de someterse a evaluación ambiental, de acuerdo con la normativa aplicable, y si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación señalada y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse el proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones Públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida (art. 46-4.º y 5.º); cuestión que en el mismo sentido se prevé al establecerse el alcance de los PORN, al disponer que las actuaciones referidas sólo podrán contradecir o no acoger

el contenido de los PORN por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública (art. 19-3.º).

No obstante, y antes de pensar en la puesta en marcha de los preceptos anteriores (lo que parece que no se va a producir actualmente), ha de señalarse que la Administración General del Estado recurrió el Acuerdo regional que iniciaba el procedimiento para ampliar el espacio protegido de la Laguna del Hito, mencionado, y solicitaba a la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha su suspensión, dada la existencia de un evidente perjuicio para el interés general, derivado de las consecuencias que comportaría el retraso de la construcción del almacén nuclear, de elevado coste, por la afectación a la seguridad nuclear que tal retraso supondría, porque el acuerdo impugnado implica la obstaculización de las competencias del Estado por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, demandada, y finalmente, debiendo destacarlo, porque esa actuación de la Administración regional «implicaría el manifiesto ejercicio de la competencia autonómica para una finalidad distinta de la prevista por el ordenamiento jurídico».

La pieza separada de medidas cautelares fue resuelta por el Auto de la Sala de lo Contencioso (TSJC-LM-Albacete) de 22 de diciembre de 2015, que desestima la suspensión solicitada, debido a que «no aparece justificado en esta sede que exista una necesidad en este aspecto [el de carácter económico esgrimido por el Abogado del Estado] que alcance una urgencia de tal intensidad que conduzca a la conclusión de que debe considerarse la procedencia de su superposición frente a otros intereses en conflicto, incluso en este momento procesal, sin un examen de fondo de la cuestión»; a que, «de acordarse la suspensión con la finalidad de evitar la generación de perjuicios económicos (como se solicita), la misma podría dar lugar a determinados perjuicios de carácter irreparable para los intereses ambientales supuestamente presentes», añadiendo que «[p]or el contrario ello no ocurre en relación con los costes económicos de los que, aunque fueran elevados, no cabe en principio predicar la nota de la irreparabilidad»; a que, aun reconociendo la Sala que es posible que exista una colisión de competencias, no es el momento procesal para dirimir la cuestión, y finalmente (aun reproduciendo el hecho destacado por el Abogado del Estado de que en mayo de 2015 se había reducido la extensión del espacio protegido y que sólo unos meses después se proceda a una considerable ampliación del mismo) a que «lo cierto es que se revela, al menos como posible, la presencia en algún momento (aun anterior) de los elementos ambientales que pretendidamente justifican la actuación de la Administración Autonómica, lo que impide, ya en este ámbito cautelar en que nos encontramos, considerar, clara y evidentemente nula, por absolutamente infundada, la actuación que se combate». Por todo ello, como hemos señalado, la Sala desestima la medida cautelar sin imposición de costas.

Este Auto fue recurrido en reposición ante la misma Sala, que lo desestimó mediante Auto de 9 de febrero de 2016, confirmando el Auto anterior.

Dada la trascendencia del asunto, la Administración General del Estado formalizó el recurso de casación contra ambos Autos el 21 de abril de 2016. La Sentencia del Tribunal Supremo 2651/2016, de 16 de diciembre, estima el recurso de casación y anula los Autos citados.

El Abogado del Estado esgrimió tres motivos de casación: el primero, materialmente, porque con la denegación de la suspensión cautelar del acuerdo impugnado se causa un serio perjuicio al interés público que supone la gestión de residuos nucleares y gas de combustible gastado, definido como servicio público esencial; el segundo, al estimar que no se ha realizado una correcta ponderación del interés general, sin que esté justificada la ampliación del Espacio Protegido Laguna del Hito, dado que la tramitación se ha iniciado no para proteger un interés ambiental sino para bloquear el Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear y residuos radioactivos de alta actividad; y el tercero por haberse conculcado con los autos recurridos la doctrina jurisprudencial acerca del *fumus boni iuris*.

En relación con estos argumentos de la Abogacía del Estado, a los que naturalmente se oponen en calidad de recurridas la Comunidad de Castilla-La Mancha y la asociación Ecologistas en Acción-Cuenca, el Tribunal Supremo desestima el tercer argumento, relativo a la infracción de la doctrina de la apariencia de buen derecho, pues su examen y decisión supondría la resolución del pleito, y ello no resulta admisible en esta pieza de carácter cautelar.

En relación con los otros argumentos, el Tribunal Supremo no comparte las afirmaciones de la Sala de instancia relativas a que la premura que impulsa la solicitud de suspensión del acuerdo impugnado se presenta como fundamentalmente económica y a que no se prueba la imposibilidad de adoptar alternativas, aun temporales, que seguidamente se concretan por la propia Sala.

En primer término, el Tribunal Supremo afirma que «[e]l perjuicio al interés general que se crea con el acuerdo impugnado no es, ni se dice por la Administración General del Estado que así sea, exclusiva o primordialmente económico, sino que se alega y razona que dicho perjuicio está en el entorpecimiento a la gestión de los residuos radioactivos y, por consiguiente, el debilitamiento de la seguridad nuclear, con lo que se daña un servicio público esencial», y enfatiza que «[é]ste es el interés en conflicto que ha de tenerse en cuenta frente a la protección de una determinada zona como hábitat de unas aves».

Seguidamente, añade la Sentencia que «La perturbación que a esos intereses públicos se puedan causar es lo que la Sala de instancia debió haber sometido al juicio de ponderación..., lo que no hizo, al limitarse a comparar el interés general en la protección ambiental con un cuantioso perjuicio económico, que no pasa de ser contable frente al inaplazable de proteger a una o varias especies animales del riesgo de desaparición, sin tener en cuenta que con una pronta y correcta gestión de los residuos radioactivos se está amparando a todas las especies animales y al medio en general»,

afirmando «[q]ue la gestión es adecuada lo ha declarado esta Sala del Tribunal Supremo en... sentencias [anteriores], y que sea inmediata depende, precisamente, de la medida cautelar pedida por el Abogado del Estado», para finalizar subrayando, «[p]ues bien, si efectuamos un correcto juicio de ponderación entre los intereses enfrentados, nos parece prevalente preservar la adecuada gestión de los residuos radioactivos en orden a una mejor seguridad nuclear, mientras se sustancia el pleito, que la aprobación inmediata de la ampliación de un espacio protegido para las aves y la modificación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuyo procedimiento se inicia con el acuerdo... impugnado».

En relación con el segundo argumento, relativo a las alternativas al Almacén Temporal Centralizado planteadas, la Sala del Tribunal Supremo entiende que la relativa a la aplicación de los arts. 19-3.º y 46-5.º y 6.º de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, ya mencionados, no es posible pues, en este caso, no existe PORN que impida la construcción del almacén sino sólo un acuerdo que decide comenzar el procedimiento de ampliación del espacio y modificación de dicho Plan, y claramente afirma que «lo que ha llevado a la Administración General del Estado, al impugnar en sede jurisdiccional el referido acuerdo de iniciación de ese procedimiento, a solicitar..., la suspensión cautelar de la ejecutividad del mentado acuerdo por entender que resulta gravemente comprometido el interés general de contar con una adecuada y pronta gestión de los residuos radioactivos para la más eficaz seguridad nuclear», y, por consiguiente, no cabe apelar a tales preceptos para oponerse a la solicitud de suspensión del acuerdo recurrido. Además, tampoco acepta el Tribunal Supremo como alternativa la construcción en las centrales nucleares existentes de Almacenes Temporales individualizados, tal como han precisado anteriores Sentencias del Tribunal Supremo.

Finaliza sus argumentos el Tribunal Supremo afirmando rotundamente que, en un incidente como este de justicia preventiva o cautelar, el interés que ha de prevalecer sobre el interés en iniciar un procedimiento para ampliar la superficie de una zona de especial protección para las aves, «es la ya apuntada necesidad de llevar a cabo una adecuada y pronta gestión de los residuos radioactivos para lograr una más eficaz seguridad nuclear en todo el territorio nacional, conforme a un acuerdo del Consejo de Ministros que ha sido repetidamente declarado ajustado a derecho» en anteriores Sentencias.

Por estas razones, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación y anula los autos recurridos, sin imposición de costas.

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Salamanca*  
[dgatta@usal.es](mailto:dgatta@usal.es)