

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

(SEGUNDO SEMESTRE 2025)

ÁLVARO MARTÍN MORÁN

Investigador predoctoral del proyecto THERESA MSCA

Universitat Rovira i Virgili

SUMARIO: I. PRÓRROGAS DE CONCESIONES DEMANIALES II. RÉGIMEN DE OCUPACIÓN TEMPORAL III. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL IV. CAUDALES ECOLÓGICOS Y PLANIFICACIÓN

1. PRÓRROGAS DE CONCESIONES DEMANIALES.

La STS con referencia ECLI:ES:TS:2025:4279 de 25/09/2025, identificada como Sentencia núm. 1187/2025, tiene su origen en el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia de 23 de mayo de 2023 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que estima el recurso contencioso-administrativo 1429/2020. El litigio versa sobre la prórroga de una concesión administrativa otorgada por Real Orden de 25 de junio de 1909 para secar dos porciones de marisma en Carasa, término municipal de Voto (Cantabria), destinada a una instalación agrícola-ganadera de naturaleza láctea. La solicitud de prórroga fue desestimada por silencio administrativo el 30 de noviembre de 2016, motivo por el cual se promovió el recurso contencioso-administrativo.

La cuestión que genera especial relevancia jurisprudencial y que justifica la admisión del recurso de casación por parte de la Sección de Admisión estriba en determinar los límites dentro de los cuales la Administración puede ejercer su facultad discrecional para otorgar o denegar las prórrogas de concesiones demaniales existentes antes de la Ley de Costas de 1988, cuando tales prórrogas se solicitan al amparo del artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral. De manera más precisa, el auto de la

Sección de Admisión de 6 de marzo de 2024 declara que los intereses casacionales objetivo consistían en:

“Reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir o rectificar la doctrina jurisprudencial referida a las prórrogas de las concesiones demaniales en dominio público marítimo-terrestre existentes a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, y concretamente, determinar: (i) el eventual carácter no reglado de estas prórrogas y la posibilidad de su denegación por razones de interés general - singularmente de naturaleza medioambiental o por seguridad de las personas- y ello aun cuando la prórroga en cuestión verse sobre una concesión referida a una actividad para la que no resulta exigible informe ambiental autonómico; y (ii) si el plazo de concesión de la prórroga ha de ser necesariamente por 75 años o, tratándose este de un plazo máximo, puede modularse su duración en función de los usos específicos y atendiendo a dichas razones de interés general”

En el análisis de los antecedentes de hecho, la Sala recuerda que la Audiencia Nacional había dictado sentencia el 10 de septiembre de 2021 (recurso 2235/2019) en la que ya había abordado cuestiones análogas respecto de otra parcela colindante en la misma localidad de Carasa. En aquella ocasión, la Sala había significado que la prórroga prevista en el artículo 2 de la Ley 2/2013 no se configura como un derecho absoluto que opera de forma automática, sino que tiene carácter discrecional. Sin embargo, la propia Sala reconocía que su doctrina había sido parcialmente desvirtuada tras la STS de 6 de marzo de 2023 (ENCE). En esta última se resuelve una solicitud de prórroga de concesión donde existe una instalación de fábrica de pasta de celulosa enclavada en dominio público marítimo-terrestre, sentencia que había suavizado considerablemente las condiciones para otorgar las prórrogas

La cuestión resulta particularmente compleja en el presente caso por cuanto la Audiencia Nacional había resuelto que, dado que la actividad agrícola-ganadera (industria láctea) no estaba sometida a la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, ni tampoco a la Ley 21/2013 de evaluación ambiental (por tener una producción media diaria inferior a 200 toneladas),

resultaba innecesario el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 2 de la Ley 2/2013 en cuanto a la exigencia de previo informe del órgano ambiental. Siguiendo la jurisprudencia de la sentencia ENCE, la Sala de instancia había llegado a la conclusión de que el recurrente tenía derecho a una prórroga de 75 años computada desde la transferencia de derechos concesionales, estimando así el recurso.

“La actora alega que su industria agrícola (láctea) no está sometida a la Ley 16/2002 (LPCIC), ni actualmente al RDLeg 1/2016 TRLPCIC, ya que tiene una producción media diaria inferior a 200 t/día y no precisa de autorizaciones medio ambientales. La Sala, tras valorar en el FJ Sexto la documentación aportada en la instancia, constata que se trata de una actividad con cuantías anuales declaradas destinadas a la venta directa de leche y litros de leche transformada en productos lácteos inferior a las 200 toneladas por día (valor medio anual), por lo que no está sometida a dicha normativa, ni tampoco a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA) concluyendo que no es preciso en el caso examinado el cumplimiento del requisito previsto en el art. 2 de la Ley 2/2013, en cuanto previene que la prórroga será concedida «previo informe del órgano ambiental» de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. ”

La Abogacía del Estado en su escrito de recurso de casación cuestiona vigorosamente la interpretación realizada por la Audiencia Nacional, argumentando que la sentencia incurre en error en la interpretación de la jurisprudencia de este Tribunal. De especial relevancia resulta la alegación relativa a la lectura restrictiva que la Audiencia Nacional había efectuado del artículo 2 de la Ley 2/2013, derivando de ella que únicamente cabría denegar la prórroga si la actividad estuviese sujeta a la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrado de la Contaminación o a la evaluación de impacto ambiental regulada en la Ley 21/2013.

“Discrepa, sin embargo, (...), alegando que la sentencia incurre en error en la interpretación jurídica de las sentencias de este Tribunal, ya que la SAN -que desconoce, es evidente, la STS «Carasa»- hace una lectura del art. 2º de la Ley 2/2013 interpretado por las SSTs «ENCE» según la cual sólo cabría denegar la

prórroga si la actividad a que está destinada la ocupación del DPMT está sujeta a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación -LPCIC-, ahora Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación -TRLPCIC-, o a la evaluación de impacto ambiental -EIA- regulada en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental -LEA- (y, se sobreentiende, el informe o la EIA fuera desfavorable); porque, en caso de no estar dicha actividad dentro del ámbito de aplicación de la primera norma o no sujeta a EIA conforme a la segunda (aunque en este segundo punto, el razonamiento de la SAN es más confuso) habría -entiende- que conceder la prórroga."

El argumento nuclear de la Administración recurrente reside en que la jurisprudencia sobre el carácter discrecional de estas prórrogas no puede ser desvirtuada por el hecho de que la actividad en cuestión no esté sometida al control ambiental general derivado de la Ley de Prevención y Control Integrado de la Contaminación o de la evaluación de impacto ambiental. En otras palabras, la ausencia de estos controles generales no cierra la puerta a que la Administración tenga en cuenta otros elementos medioambientales más específicos o circunstancias relacionadas con la protección del litoral que pudieran aconsejar la denegación de la prórroga o su otorgamiento condicionado a una revisión de sus términos.

"la STS «Carasa» se asume que la prórroga puede ser denegada por razones de interés general de naturaleza medioambiental, pese a no estar sujeta la actividad económica a que estaba destinada la ocupación, ni al informe del TRLPCIC ni a EIA, pues si no, carecería de sentido la retroacción acordada."

El segundo eje argumentativo en el que incide la Abogacía del Estado en su escrito de recurso de casación concierne a la cuestión del plazo máximo de la prórroga y su carácter modulable. La Administración recurrente sostiene que el artículo 2 de la Ley 2/2013, así como las disposiciones transitorias pertinentes del Reglamento General de Costas, prevén un máximo de 75 años, lo que significa que se trata de un plazo máximo y no de una cantidad fija e invariable. Pudiendo este plazo resultar modulable según la recurrente:

“Añade que la única lectura razonable de la LCCTE -a la vista de la referencia legal a los títulos de ocupación y a que incluirán todas sus prórrogas- es que el plazo máximo total de duración de cualquier título de ocupación del DPMT (75 años: 66.2 LC y 93.3 LPAP) comprende concesión y prórrogas; lo que afecta a las prórrogas concedidas tras su entrada en vigor, como la que nos ocupa, que superaría con creces dicho plazo máximo total, concluyendo que límite de 75 años en cómputo global deberían llevar a denegar la prórroga por exceder del plazo máximo legalmente previsto.”

Añadiendo la recurrente que resulta determinante la aplicabilidad de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE)

“Al margen de la cuestión de interés casacional planteada, mantiene la aplicación del plazo de 75 años como máximo en cómputo total (concesión más prórroga) cuando resulta de aplicación la LCCTE (art. 20.4) como ocurre en el presente caso en que lo recurrido es la desestimación presunta, alegando que lo reconocido por la sentencia de instancia supondría una ocupación del DMPT, por un mismo particular y sus causahabientes, durante casi dos siglos (184 años). Añade que la única lectura razonable de la LCCTE -a la vista de la referencia legal a los títulos de ocupación y a que incluirán todas sus prórrogas- es que el plazo máximo total de duración de cualquier título de ocupación del DPMT (75 años: 66.2 LC y 93.3 LPAP) comprende concesión y prórrogas; lo que afecta a las prórrogas concedidas tras su entrada en vigor, como la que nos ocupa, que superaría con creces dicho plazo máximo total, concluyendo que límite de 75 años en cómputo global deberían llevar a denegar la prórroga por exceder del plazo máximo legalmente previsto.”

La Sala del Tribunal Supremo en su análisis de los fundamentos de derecho realiza un ejercicio exhaustivo de la doctrina jurisprudencial que se ha ido sedimentando en esta materia a través de sucesivas resoluciones.

“En definitiva, interesa se fije como doctrina, respecto de las prórrogas extraordinarias reguladas en el art. 2º de la Ley 2/2013 de las concesiones demaniales en dominio público marítimo-terrestre existentes a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988: «(i) su carácter no reglado o discrecional, siendo posible su denegación por razones de interés general - singularmente de naturaleza medioambiental o por seguridad de las personas-y ello aun cuando la prórroga en cuestión verse sobre una concesión referida a una actividad para la que no resulta

exigible informe ambiental autonómico del art.2º .4 de la referida Ley 2/2013; y (ii) que el plazo máximo de concesión de la prórroga normativamente previsto (y que varía en función de que sea aplicable o no la LCCTE) puede modularse en función de los usos específicos y atendiendo a dichas razones de interés general».”

La presente sentencia constituye, por lo tanto, un punto de inflexión importante en la jurisprudencia sobre ocupaciones del dominio público marítimo-terrestre. Los criterios de discrecionalidad en la concesión de prórrogas, la necesaria consideración de factores medioambientales incluso cuando no concurren los supuestos de control ambiental general, y la determinación de si el plazo de 75 años es modulable en función de circunstancias de interés público, son cuestiones que esta sentencia contribuye a clarificar, aunque sin necesidad de alterar sustancialmente la doctrina previamente establecida por la jurisprudencia "ENCE" y "Carasa".

2. RÉGIMEN DE OCUPACIÓN TEMPORAL

La STS con referencia ECLI:ES:TS:2025:4307 de 30/09/2025 tiene su origen en el recurso de casación interpuesto por el Club Náutico de Vilassar de Mar contra la sentencia de 24 de julio de 2023 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Tercera), que estimó el recurso contencioso-administrativo promovido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Dicho recurso se dirigía contra la Resolución de 21 de enero de 2021 de la Dirección General de Políticas de Montaña y del Litoral de la Generalitat de Cataluña, mediante la cual se autorizaba la ampliación de la zona varada e instalación de dos pasarelas de madera al Club Náutico de Vilassar de Mar durante el período comprendido entre el 1 de mayo y el 15 de octubre de 2021.

La sentencia de instancia anuló dicha resolución considerando que se había incumplido la normativa de Costas, particularmente en lo que atañe a los requisitos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre. El Tribunal Superior de Cataluña fundamentó su decisión en la Certificación de la Demarcación de Costas, que identificaba tres infracciones fundamentales: la

falta de respeto de los quince metros de distancia desde la orilla en pleamar, la superación del límite de 100 metros de ocupación y la insuficiencia de la ocupación mínima requerida por la normativa.

El interés casacional del presente recurso se centra en la necesidad de precisar y complementar la jurisprudencia relativa a la interpretación de los artículos 51 y 52 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y los artículos 61, 70, 74, 110, 111 y 113 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. Resultando el mayor interés de estos recursos en:

“Determinar el régimen jurídico que resulta de aplicación a las autorizaciones de ocupación temporal del dominio público marítimo terrestre por parte de instalaciones desmontables al servicio de actividades deportivas de carácter náutico ”

En sus alegaciones la parte recurrente sostenía que las características de la ocupación del dominio público no le resultaban exigibles:

“El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña debió analizar el esgrimido artículo 70.2.4º del RGC junto con los demás apartados del precepto y, de esta manera, habría podido inferir que el requisito de que las varadas deben "dejarse libre permanentemente una franja de 15 metros, como mínimo, desde la orilla en pleamar" únicamente es exigible cuando por el interesado se solicita autorización para la ocupación del DPMT con instalaciones fijas (edificación más varada) destinadas a actividades deportivas de carácter náutico "federado" (es decir, "de competición" , en la terminología de la normativa deportiva) y no temporales”

Así, se argumentaba que las instalaciones autorizadas no constituían "instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado", sino de "carácter náutico recreativo" destinadas al público en general, y que servían para la impartición de "cursillos de verano de vela ligera (Optimist y Láser), Windsurf y Padel Surf".

El aspecto central de esta controversia se sitúa en la interpretación correcta del artículo 70 del Reglamento General de Costas y su aplicación discriminada según la naturaleza de la actividad deportiva náutica de que se trate. El Tribunal Supremo analiza con profundidad la rúbrica del mencionado precepto, concluyendo:

“No podemos compartir esta conclusión, porque entendemos que la interpretación correcta del artículo 70 RGC debe tener en cuenta su rúbrica "Instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado" y, por tanto, que la condición de que se dejen libres de forma permanente al menos 15 metros desde la orilla en pleamar (impuesta en el párrafo cuarto del apartado 2 del precepto) solo es exigible cuando se trate de actividades náuticas federadas, y no cuando se trate de actividades náuticas recreativas, no federadas y destinadas al público en general, pues a éstas será de aplicación la limitación permanente de 6 metros desde la orilla en pleamar prevista en el artículo 74.a) RGC al regular las "Normas generales para la ocupación de las playas”

En el supuesto de hecho examinado, el alto Tribunal concluye que se trata de instalaciones de carácter recreativo, desmontables y destinadas a servicios de temporada para el público general tales como cursillos de verano, lo cual excluye su condición como actividades de carácter náutico federado, llegando a la conclusión de que no se ha infringido el ordenamiento jurídico ya que:

“No resulta aplicable en este caso el límite de los 15 metros a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 70.2 RGC, sino el genérico de 6 metros establecido en el apartado a) del artículo 74 RGC”

La Certificación de la Demarcación de Costas señalaba asimismo que la autorización otorgada, juntamente con el resto de las ocupaciones del Club Náutico de Vilassar de Mar, superaba los 100 metros permitidos conforme al artículo 74.b) del Reglamento de Costas. El Tribunal de instancia acogió como dato indiscutido esta apreciación, considerándola motivo suficiente para anular la resolución.

La parte recurrente en casación argumentaba, sin embargo, que su interpretación había incurrido en un error fundamental: confundir metros lineales con metros cuadrados. Alegaba que el artículo 74.b) del RGC se refiere explícitamente a "longitudes" y no a superficies.

No obstante, el Tribunal Supremo rechaza este argumento, considerando que:

“No podemos compartir esta afirmación de la recurrente. Aunque es cierto que el artículo 74.b) del RGC se refiere a "longitudes" al establecer el límite de 100 metros de ocupación, ni la certificación de Costas ni la sentencia de instancia se refieren a metros cuadrados al aludir a que la autorización otorgada "supera los 100 metros permitidos, prevenidos en el artículo 74.b) del Reglamento de Costas". Por tanto, si además de ello, tenemos en cuenta que la realidad de esa circunstancia a la que se refiere la certificación se ha considerado acreditada por la Sala de instancia (así, afirma en la sentencia impugnada que "Se trata, por otra parte, de circunstancias no negadas por las demandadas" y que los hechos considerados probados por la Sala de instancia vinculan a esta Sala, no podemos aceptar en este punto la alegación de la recurrente. En consecuencia, debemos concluir que este sí constituía un motivo válido para que la Sala de instancia revocase la autorización concedida ”

La tercera cuestión suscitada por la Certificación de Costas se refería a la concurrencia de tres varadas en el mismo tramo de costa: la de la concesión administrativa al Club Náutico de Vilassar de Mar de 432 metros cuadrados, la varada desmontable del Club de Patí Català de Vela Palomares de 600 metros cuadrados, y la que se autorizaba al Club Náutico de Vilassar de Mar de 1.200 metros cuadrados. La Sala de instancia interpretó que esta acumulación de ocupaciones vulneraba el artículo 61.3 del Reglamento General de Costas, que prescribe que "en todo caso la ocupación deberá ser la mínima posible".

Dicha interpretación condujo a la anulación de la autorización, en la medida en que entendía que la ocupación no había sido la mínima necesaria. Sin embargo, el Tribunal Supremo realiza aquí una reflexión de gran trascendencia jurídica

“Esta Sala comparte, en principio, el razonamiento de la parte ahora recurrente: en general, las varadas, dada su configuración y especiales características deben estar ubicadas en el DPMT y por su naturaleza no pueden ubicarse en otro lugar, dada su vinculación con el dominio público.”

El Tribunal continúa su razonamiento, aceptando los argumentos de la parte recurrente declarando:

“No cabe deducir de la normativa aplicable que exista una limitación referida a la autorización de un número máximo de varadas, sino que lo que prescribe la norma es que la ocupación sea "la mínima posible", que es cosa bien distinta e implica

analizar, caso a caso, las circunstancias concurrentes a fin de que la ocupación se circunscriba a lo estrictamente necesario, justificando motivadamente la conclusión alcanzada ”

El Tribunal Supremo advierte asimismo que la Ley de Costas y su Reglamento de desarrollo cuidadosamente diferencian entre instalaciones fijas y desmontables, y entre diversas categorías de actividades. Esta observación resulta fundamental para comprender el alcance del régimen jurídico aplicable:

“Por el contrario, entendemos que en la LC y el RGC cabe apreciar diferencia de trato normativo entre instalaciones fijas y desmontables (véase, por ejemplo, que el artículo 113.1 RGC alude a las 'autorizaciones cuyo objeto sea la explotación de servicios de temporada en las playas que sólo requieran instalaciones desmontables') y que, del mismo modo, aquellas normas toman en cuenta en su regulación las características de las distintas actividades que se pretenden realizar en las playas.”

Es esta distinción normativa entre instalaciones fijas y desmontables crucial a la hora de determinar los límites a la ocupación del dominio público:

“Quiere esto decir que la legislación sí que asocia o relaciona en cada caso el límite de ocupación con el tipo de instalación o de actividad que se pretende ejercer en la playa y, por tanto, los límites reglamentarios no son los mismos en todos los casos.”

A la vista de los anteriores argumentos, el Tribunal Supremo establece la siguiente doctrina sobre la cuestión de interés casacional:

“Con carácter general, el régimen jurídico que resulta de aplicación a las autorizaciones de ocupación temporal del dominio público marítimo terrestre por parte de instalaciones desmontables al servicio de actividades deportivas de carácter náutico es el regulado expresamente en la legislación de Costas y, singularmente, el previsto en los artículos 51 y 52 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y en los artículos 61, 70, 74, 110, 111 y 113 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.”

Estableciendo una doctrina diferenciada según las diferentes actividades.

“La condición de que se dejen libres de forma permanente al menos 15 metros desde la orilla en pleamar (impuesta en el artículo 70.2. párrafo cuarto RGC) solo es exigible cuando se trate de actividades náuticas federadas, y no cuando se trate de

actividades náuticas recreativas, no federadas y destinadas al público en general, pues a éstas será de aplicación la limitación permanente de 6 metros desde la orilla en pleamar prevista en el artículo 74.a) RGC.”

Además de recordar los límites de ocupación lineal y su doctrina sobre el principio de ocupación mínima:

“El artículo 74.b) RGC al establecer el límite de 100 metros de ocupación se refiere a 'longitudes' y no a metros cuadrados de ocupación.”

“El requisito de que 'la ocupación deberá ser la mínima posible', previsto en el artículo 61.3 RGC, es un concepto jurídico indeterminado que obliga a la Administración competente a analizar, para cada actividad o instalación solicitada, la susceptibilidad de su ubicación fuera del DPMT, y si la ocupación solicitada no excede de la razonablemente necesaria y estrictamente imprescindible para llevar a cabo la actividad o realizar la instalación pretendida.”

“La legislación de Costas asocia o relaciona el límite de ocupación con el tipo de instalación o de actividad que se pretende ejercer en la playa y, por tanto, los límites reglamentarios no son los mismos en todos los casos.”

No obstante, los razonamientos que se acaban de exponer, que suponen una corrección parcial de los criterios aplicados por la Sala de instancia en determinados aspectos, el Tribunal Supremo procede a desestimar el recurso de casación. Ello es debido a que, pese a que la Sala de instancia incurrió en error al aplicar la limitación de 15 metros a las actividades recreativas, el hecho de que la autorización superase el límite de 100 metros lineales de ocupación constituía por sí solo motivo suficiente para su anulación. Por lo anterior, el Tribunal Supremo:

“Declara no haber lugar y desestima el recurso de casación n.º 8593/2023 interpuesto por la representación procesal del Club Náutico de Vilassar de Mar, contra la sentencia n.º 2.845, de 24 de julio, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso contencioso-administrativo n.º 264/2021.”

Se confirma así que la sentencia de instancia fue ajustada a Derecho, si bien por motivos parcialmente diferentes a los expuestos por la Sala de origen. Esta sentencia representa una contribución significativa a la jurisprudencia sobre ocupación del dominio público marítimo-terrestre, en particular respecto de la diferenciación normativa entre actividades deportivas náuticas federadas y recreativas, así como respecto del alcance del principio de ocupación mínima aplicable al dominio público.

3. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La STS con referencia ECLI:ES:TS:2025:4819 de 04/11/2025 tiene su origen en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Institut Agrícola Català de Sant Isidre contra el Real Decreto 445/2023, de 13 de junio, por el que se modifican los anexos I, II y III de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (BOE núm. 141, de 14 de junio de 2023). Dicho recurso impugna la norma en su totalidad, alegando vicios graves en su procedimiento de elaboración, ausencia de informes técnico-científicos, falta de previsión económica y vulneración de principios de buena regulación, entre otros motivos.

La parte recurrente, una asociación de empresarios agrarios sin ánimo de lucro dedicada a la representación, gestión y defensa de empresas agro-rurales en Cataluña, sostiene que la modificación de los anexos amplía de manera desproporcionada el ámbito de los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental, afectando gravemente a sectores agrícolas, forestales y ganaderos. Solicita la nulidad total del Real Decreto o, subsidiariamente, la nulidad de todos los criterios modificados excepto el relativo a instalaciones para extracción de amianto en el anexo I, grupo 4, letra I).

El interés del recurso radica en:

“La determinación de si el procedimiento de elaboración del Real Decreto 445/2023 ha respetado los principios de participación pública, audiencia, informes preceptivos y buena regulación, en el contexto de la transposición de la Directiva 2011/92/UE (EIA) y el mandato de adaptación de los anexos de la Ley 21/2013 a la normativa europea, evolución científica y técnica.”

Este interés casacional se centra en la interpretación de los artículos 26 de la Ley 50/1997, 129 de la Ley 39/2015 (LPAC) y principios de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, en relación con la Directiva EIA y el Convenio de Aarhus.

La Administración demandada opone la inadmisibilidad por falta de legitimación activa, alegando que la recurrente no justifica infracciones de fondo que afecten directamente a los intereses de sus asociados, limitándose a vicios procedimentales genéricos.

El Tribunal Supremo examina en primer lugar la legitimación activa de la recurrente, rechazando la oposición de la Abogacía del Estado y confirmando su concurrencia conforme al artículo 19.1.b) de la Ley 29/1998. La doctrina invocada, reiterada en sentencias como la STS de 14 de junio de 2017 (rec. 401/2010), exige una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, justificación de la interrelación entre el interés y el objeto de la pretensión y precisión en los efectos de la anulación.

En el caso, la recurrente representa intereses económicos de empresarios agrícolas y ganaderos en Cataluña, directamente afectados por la ampliación de proyectos sujetos a evaluación ambiental en el grupo I del anexo II (agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería), lo que condiciona el desarrollo de explotaciones y su rentabilidad.

Respecto a los vicios procedimentales alegados, el Tribunal analiza el trámite de consulta pública previa ex artículo 26.2 de la Ley 50/1997, realizado entre el 7 de marzo y el 5 de abril de 2019 a través del portal web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. A pesar de más de 800 accesos, no se recibieron observaciones formales.

“El plazo concedido de 30 días naturales fue significativamente mayor al mínimo exigido por la norma (15 días) y obedeció a problemas técnicos de acceso a la red, lo que sirvió de base a la parte recurrente para alegar que no existía certeza si durante ese tiempo se pudo acceder a la página web. No obstante, tal alegación no pudo prosperar, pues la documental aportada certifica que esa consulta pública previa estuvo disponible... del 7 de marzo al 5 de abril de 2019, ambos inclusive.”

El contenido de la consulta incluyó antecedentes, problemas a solucionar (incorrecta transposición de la Directiva EIA), necesidad y oportunidad, objetivos y soluciones alternativas, permitiendo a los potencialmente afectados opinar sobre la revisión de umbrales en el anexo II, incluyendo el grupo I agrícola.

Asimismo, se examinó el trámite de información pública y audiencia ex artículo 26.6 de la Ley 50/1997, realizado entre el 14 de octubre y el 4 de noviembre de 2021, recibiendo más de un centenar de observaciones de fundaciones, plataformas, asociaciones y colegios profesionales. El Tribunal concluye que, dada la generalidad de la norma, la identificación individualizada de todos los afectados es imposible, y la publicación web, junto con consultas a CCAA, entidades locales y el Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA), garantiza la transparencia y participación efectiva.

“Habida cuenta que el RD 445/2023 tiene por objeto modificar los anexos I, II y III de la Ley 21/2013 (...) atendida la amplitud y generalidad de la norma, así como la multitud de organizaciones o asociaciones cuyos intereses legítimos pudieran verse afectados, cuya identificación individualizada a priori resulta imposible, preciso será entender que el trámite de información pública y audiencia a sectores efectuada a través de la página web (...) fue suficiente.”

La recurrente alega que la ausencia de informes técnico-científicos que avalen las medidas gravosas para el sector agrícola, vulnerando el artículo 2.a), e), g) y l) de la Ley 21/2013 (principios de racionalización, simplificación, proporcionalidad y mejor conocimiento científico). El Tribunal verifica en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) la obtención de informes de múltiples ministerios (Agricultura, Sanidad, Interior, Transportes, Economía, Industria), Secretaría General Técnica y Oficina de Coordinación Normativa, además del dictamen del Consejo de Estado.

El CAMA emitió informe en su reunión del 8 de octubre de 2021, garantizando participación plural (ONGs, sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones agrarias). Estos informes justifican la modificación como adaptación a la Directiva EIA, evolución científica y mandato de la disposición final novena de la Ley 21/2013.

“El objeto del Real Decreto 445/2023 es modificar los anexos I, II y III de la Ley 21/2013... a fin de garantizar una adecuada transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2011/92/UE... Junto a esta finalidad principal, se aborda una revisión general de los anexos, para acomodarlos a la normativa vigente, a la evolución científica y técnica, y a lo que dispongan las normas internacionales y el Derecho de la Unión Europea.”

El Tribunal rechaza la desproporcionalidad alegada, destacando que la Directiva EIA es de mínimos, permitiendo normas más estrictas. La modificación establece umbrales considerando criterios del anexo III (naturaleza, dimensiones, localización), evitando exclusiones automáticas y ampliando evaluaciones para reforzar la protección ambiental, sin exceder el margen de apreciación de los Estados miembros.

Respecto a la falta de previsión económica y presupuestaria, el Tribunal examina el Título VII de la MAIN, que prevé impacto económico positivo por mayor seguridad jurídica y protección ambiental, sin cuantificación precisa dada la diversidad de proyectos. El impacto presupuestario es nulo, sin gasto adicional para la AGE o CCAA, y las cargas administrativas se estiman en 500 € por presentación de memoria:

“El real decreto proyectado no tiene, en principio, repercusión en el coste para las administraciones públicas, en cuanto que no supone un gasto adicional al actual para la Administración General del Estado y para las comunidades autónomas.”

El preámbulo justifica la adecuación a los principios de buena regulación (artículo 129 Ley 39/2015): necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y eficiencia. El rango de real decreto se ampara en la deslegalización de la disposición final novena de la Ley 21/2013.

El Tribunal confirma el dictamen del Consejo de Estado (16 de diciembre de 2022), sin necesidad de nuevo informe ante modificaciones no sustanciales. Respecto a la evaluación ex post, la Disposición Adicional Tercera de la Ley

21/2013 garantiza informes periódicos a la Comisión Europea cada seis años, cubriendo el seguimiento alegado.

El Tribunal Supremo reitera su doctrina sobre nulidad por defectos formales en normas reglamentarias (STS 1079/2023, rec. 162/2021; STS 414/2022, rec. 300/2020), exigiendo que sean de tal entidad que vulneren preceptos superiores (artículo 47.2 Ley 39/2015), interpretados con criterio finalista para evitar formalismo excesivo.

“Para que los defectos formales puedan tener relevancia a los efectos de ocasionar la nulidad de una norma reglamentaria, deben ser de tal entidad que permitan concluir que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha ejercitado con una clara vulneración de las exigencias que impone un precepto de rango superior... La omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta (...) sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo.”

En el caso, no se aprecia omisión trascendente: los trámites garantizan oportunidad, legalidad y participación, con análisis de alegaciones y motivación en el preámbulo. La alegación de estrangulamiento económico carece de prueba y pertenece a la discrecionalidad técnica (STS 16/12/2008, rec. 61/2007).

Por ello, el Tribunal desestima el recurso y confirma el Real Decreto 445/2023 por conforme a derecho, imponiendo costas moderadas a la recurrente.

“Los presupuestos formales para la aprobación de los reglamentos han de interpretarse con el criterio finalista que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene aconsejando, con el fin de no incurrir en un excesivo formalismo, desconociendo que el procedimiento no tiene una finalidad en sí mismo considerado, sino en cuanto es garantía de que en la aprobación del reglamento se han salvaguardado todos los intereses afectados.”

4. CAUDALES ECOLÓGICOS Y PLANIFICACIÓN

La STS 5100/2025 con referencia ECLI:ES:TS:2025:5100, de 11 de noviembre de 2025, resuelve el recurso contencioso-administrativo nº 307/2023 interpuesto por Ecologistas en Acción-CODA contra la revisión de los planes hidrológicos

de varias demarcaciones aprobada por el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero. Aunque el real decreto abarca numerosas cuencas, la demanda se centra en los planes del Tajo, Júcar y Guadalquivir, y formula cuatro grandes bloques de pretensiones: caudales ecológicos, objetivos ambientales de la Albufera de Valencia, registro de zonas protegidas (“aguas trucheras”) y régimen del proyecto minero “Las Cruces”.

El Tribunal recuerda que los planes hidrológicos son normas reglamentarias cuya revisión jurisdiccional se sujeta a los límites del control de la potestad reglamentaria, con especial atención a la jerarquía normativa, la reserva de ley, los principios generales del Derecho y la interdicción de la arbitrariedad. Enmarca además el Real Decreto 35/2023 en la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, el Texto Refundido de la Ley de Aguas y el Reglamento de Planificación Hidrológica, destacando la función de los planes en la consecución del buen estado de las masas de agua.

El primer motivo denuncia la “invalidez e insuficiencia” de los regímenes de caudales ecológicos en las cuencas del Tajo, Júcar y Guadalquivir, con especial énfasis en la ausencia de determinados componentes (caudales generadores y tasa de cambio) y en la falta de fijación de caudales de avenidas en el Júcar. La demanda no discute en abstracto la metodología, sino la omisión de componentes exigidos por la Orden ARM/2656/2008 (Instrucción de Planificación Hidrológica), el Reglamento de Planificación Hidrológica y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

El Tribunal realiza un minucioso estudio de la normativa: el artículo 42 TRLA impone la determinación de caudales ecológicos; el artículo 49 ter RDPH define su finalidad y naturaleza como restricción general; el artículo 18 RPH exige un régimen que mantenga funcionalidad y estructura de los ecosistemas, incluyendo valores y distribución temporal de caudales mínimos, máximos, tasas de cambio y crecidas; y la IPH concreta los componentes obligatorios (caudales mínimos, máximos, de crecida/generadores y tasa de cambio) para masas de agua tipo río.

En el plan del Guadalquivir, el artículo 10 remite al Anejo 4 para el régimen de caudales y al artículo 11 para “otros componentes”, donde se prevé que durante

el ciclo de planificación se estudiará qué masas requieren fijar tasa de cambio y caudal generador. En la práctica, el Apéndice 6 no incluye ni caudales generadores ni tasas de cambio, remitiendo su eventual determinación a estudios futuros.

El Tribunal considera que, dada la relevancia de todos los componentes de los caudales ecológicos, la omisión de caudal generador y tasa de cambio convierte al plan en incompleto. Rechaza la “promesa” de incorporarlos durante la vigencia del ciclo, al exigir la normativa que estén fijados en el momento de la aprobación del plan, y descarta la alegada dificultad técnica, señalando que otras cuencas han cumplido la exigencia:

“No pueden aceptarse la solución dada en el Plan de la promesa de incorporar dichos elementos durante el sexenio de su vigencia (...) lo que exige la norma es que estén incluidos en el Plan al momento de su aprobación.”

En consecuencia, no declara la nulidad de un precepto concreto, sino que condena a la Administración a incorporar en el plazo de ocho meses los caudales generadores y la tasa de cambio en el plan del Guadalquivir.

Respecto al Tajo, la demanda critica que no se establezcan todos los componentes para todas las masas de agua y cuestiona el régimen escalonado de caudales ecológicos entre Bolarque y Valdecañas. El Tribunal remite a su jurisprudencia consolidada (STS 1079/2022 y posteriores), que considera conforme a Derecho el sistema de tres escalones temporales que culmina en 2027 con el caudal ecológico completo calculado según la IPH:

“El único caudal ecológico que puede calificarse como tal es el que se fija para el tercer escalón (...) los valores de los dos escalones previos no pueden calificarse de ‘caudal ecológico’, sino de medidas para coordinar la incidencia en el Trasvase Tajo-Segura”

En el caso del Júcar, el plan prevé en su artículo 10 y Apéndice 5 los componentes de los caudales ecológicos, incluyendo tasa de cambio y caudales generadores. La demanda se limita a afirmar su insuficiencia de forma genérica, apoyándose en una amplia documentación técnica apenas desarrollada. El

Tribunal, aplicando la misma doctrina que para el Tajo y atendiendo a la debilidad argumental, desestima la impugnación sobre caudales ecológicos en ambos planes.

El segundo gran motivo denuncia que el plan del Júcar omite objetivos ambientales para todo el sistema lagunar y humedal de la Albufera, limitándose al lago central (unas 2.400 ha) frente a las más de 21.000 ha del parque natural. Ecologistas en Acción solicita que se ordene a la Administración fijar objetivos para la totalidad del espacio protegido en un plazo de ocho meses.

El Tribunal constata que el plan fija objetivos ambientales para la masa de agua superficial de la Albufera y para masas como el Barranco de Picassent y la Rambla del Poyo, con horizonte de buen estado en 2027, y remite a las medidas del Plan Especial Albufera. Sin embargo, recuerda que la finalidad específica de los planes hidrológicos es regular las aguas, no ordenar integralmente todos los elementos territoriales del espacio natural.

“Son las masas de aguas las que deben ser objeto de los planes hidrológicos y no los terrenos que integran un espacio natural.”

a planificación integral de los espacios protegidos corresponde a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y a la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad, a la que otros planes (incluidos los hidrológicos) deben adaptarse, pero sin asumir sus funciones. Con esta premisa, el Tribunal desestima el motivo relativo a la Albufera.

Un cuarto motivo se dirige de nuevo al plan del Júcar y denuncia la omisión, en el Registro de Zonas Protegidas (RZP), de los tramos de “aguas trucheras” definidos en el Plan de Gestión de la Trucha Común de Castilla-La Mancha, aprobado por Orden 9/2019. La normativa autonómica prevé que estos planes se coordinen con otros instrumentos de protección y se trasladen a la Administración hidráulica para su inclusión en los planes hidrológicos, a efectos de calidad y reservas para pesca.

El Tribunal destaca que las mismas aguas trucheras se han incorporado como zonas protegidas en los planes del Segura y del Tajo, y que el propio plan del Júcar reconoce, en su justificación, la recomendación de la declaración

ambiental estratégica de incorporarlas al RZP y se limita a anunciar que se analizará su inclusión en el próximo proceso de revisión.

“El propio Plan es consciente de la necesidad de incorporar dichas zonas en su Registro, no obstante lo cual, se relega al ‘próximo proceso de revisión’... sin explicación de las razones que impondrían dicha demora.”

Ante esta falta de justificación y la desigual respuesta respecto de otras cuencas, el Tribunal estima el motivo y declara la obligación de incluir en el RZP del Júcar los tramos de río amparados por el Plan de Gestión de la Trucha Común de Castilla-La Mancha, también en el plazo de ocho meses.

El último motivo relevante se refiere al plan del Guadalquivir y cuestiona la exención de objetivos ambientales para las masas de agua superficiales y subterráneas afectadas por el proyecto minero de cobre en Gerena, Guillena y Salteras (“Mina Las Cruces”), amparada en el artículo 4.7 de la Directiva Marco del Agua. Ecologistas en Acción sostiene que no se cumplen las estrictas condiciones del precepto (interés público superior, inexistencia de alternativas, medidas paliativas, etc.) y que se vulnera el principio de no deterioro.

El Tribunal recuerda la doctrina del TJUE sobre el artículo 4.7 DMA (asuntos C-525/20, C-529/15, C-346/14), que exige interpretar restrictivamente las excepciones y comprobar: adopción de todas las medidas factibles, motivación expresa, existencia de interés público superior y ausencia de alternativas técnica o económicamente proporcionadas. También cita su jurisprudencia interna sobre “interés público superior” y el caso del embalse de Biscarrués.

Sin embargo, subraya una diferencia clave: aquí no se enjuicia directamente el proyecto minero, ya autorizado por vía sectorial, sino la incorporación al plan de una exención vinculada a esa explotación. El plan parte de la legalidad de las autorizaciones mineras y analiza, en el Anejo 8 de la memoria, las condiciones de la exención, con una motivación detallada sobre el interés público superior y las medidas de mitigación.

“El Plan no decreta directamente la aprobación del proyecto minero (...) sino que, aceptando la existencia de todas las autorizaciones y licencias oportunas, incorpora

la excepción del artículo 4.7 DMA, partiendo de su legalidad y analizando su compatibilidad con los objetivos de la planificación.”

Los informes periciales de la demandante se dirigen en realidad contra el proyecto minero en sí, no contra la motivación de la exención en el plan, por lo que no bastan para desvirtuar el juicio de la Administración. El Tribunal concluye que se cumplen las exigencias formales y materiales del artículo 4.7 DMA y del Reglamento de Planificación Hidrológica y desestima el motivo.

La sentencia consolida varias líneas doctrinales en materia de planificación hidrológica como la determinación de los caudales ecológicos como una pieza central de la planificación y su obligación de incluir todos sus componentes (mínimos, máximos, caudales generadores/crecidas y tasa de cambio) desde la aprobación del plan. Aunque su omisión no resulta motivo de nulidad, sí que debe garantizarse su incorporación al plan en un plazo razonable.

El control jurisdiccional de planes hidrológicos se centra en su coherencia, respeto a la normativa y en la ausencia de arbitrariedad, sin sustituir la discrecionalidad técnica de la Administración cuando esta resulte motivada. Los planes hidrológicos protegen directamente las masas de agua, sin ordenar globalmente espacios naturales, función reservada a otros instrumentos de planificación ambiental. También el Registro de Zonas Protegidas debe reflejar, sin dilaciones injustificadas, las figuras de protección sectorial relevantes (como las aguas trucheras autonómicas) para asegurar coherencia inter-planificadora.

La aplicación del artículo 4.7 DMA en planificación exige motivación específica, pero puede apoyarse en la legalidad previa de proyectos autorizados, siempre que se acrediten las condiciones de interés público superior, falta de alternativas y medidas paliativas.

En aplicación de estas premisas, el Tribunal Supremo estima parcialmente el recurso: ordena incorporar caudales generadores y tasa de cambio al plan del Guadalquivir y las aguas trucheras de Castilla-La Mancha al RZP del Júcar en el plazo de ocho meses (demandado por el recurrente), y desestima el resto de los motivos, sin imposición de costas.