

Id Cendoj: 28079130052008100791
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 332/2006
Nº de Resolución:
Procedimiento: PENAL - APELACION PROCEDIMIENTO ABREVIADO
Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
Tipo de Resolución: Sentencia

Voces:

- x EMISIONES DE CO2 x
- x EFECTO INVERNADERO x
- x FOCOS CONTAMINANTES x
- x MOTIVACIÓN (ACTO ADMINISTRATIVO) x

Resumen:

Medio ambiente. Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Exclusión de los secaderos de barbotina por atomización -atomizadores- (cerámicas) al no constituir una "instalación de combustión"

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciocho de noviembre de dos mil ocho.

Visto, por la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Supremo (Sección Quinta) el Recurso Contencioso- Administrativo número 332/2005 en el que interviene como demandante la entidad MINERA CATALANA ARAGONESA, S. A. representada por el Procurador D. Pablo Oterino Menéndez y asistida por Letrado, y como Administración demandada la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE) representada y asistida por el Abogado del Estado; versando el recurso sobre impugnación de Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 14 de julio de 2006, "por el que se aprueba la asignación individual de derechos de emisión a las instalaciones de combustión, incluidas en los apartados b) y c) del epígrafe 1 el anexo I de la *ley 1/2005, de 9 de marzo*, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases efecto invernadero, que no han recibido asignación con anterioridad".

Ha sido fijada como indeterminada la cuantía del recurso, y se ha seguido el procedimiento ordinario previsto en la *Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA)*).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación de la entidad actora, en fecha de 26 de septiembre de 2005, interpuso, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, recurso contencioso administrativo contra el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 14 de julio de 2006, "por el que se aprueba la asignación individual de derechos de emisión a las instalaciones de combustión, incluidas en los apartados b) y c) del epígrafe 1 el anexo I de la *ley 1/2005, de 9 de marzo*, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases efecto invernadero, que no han recibido asignación con anterioridad".

En relación con tal Acuerdo debemos, desde ahora, dejar constancia de que:

a) La referida asignación se refería a la instalación "SAMCA ONDA Materias Primas Cerámicas", perteneciente al Sector 1.c (Cerámicas) sita en la localidad de Onda (Castellón, Comunidad Valenciana).

b) La solicitud de la misma fue llevada cabo en fecha de 18 de mayo de 2005, en el marco del proceso extraordinario de asignación a las instalaciones afectadas por la ampliación del ámbito de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, previsto en el *apartado segundo de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley* .

c) La asignación definitiva ascendió a 1.770 derechos tanto para 2006 como para 2007.

SEGUNDO.- La entidad mercantil recurrente formalizó demanda, en fecha de 10 de octubre de 2007, con la súplica de que se dicte sentencia por la que se declare no ser conforme a derecho el Acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 14 de julio de 2006, "por el que se aprueba la asignación individual de derechos de emisión a las instalaciones de combustión, incluidas en los apartados b) y c) del epígrafe 1 el anexo I de la *ley 1/2005, de 9 de marzo* , por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases efecto invernadero, que no han recibido asignación con anterioridad", y, en consecuencia, se anule el mismo, en lo referente a la asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se efectúa a la instalación de "SAMCA ONDA Materias Primas Cerámicas" derivada del hecho de considerar los secaderos de barbotina por atomización ---atomizadores--- incluidos en el apartado c) del epígrafe 1 (Actividades energéticas) del Anexo I de la *Ley 1/2005* .

(Por barbotina debe entenderse tanto la mezcla de arcilla y agua en la fabricación de la cerámica, como el proceso de decoración de esta).

TERCERO.- La Administración demandada contestó a la demanda, en fecha de 28 de diciembre de 2007, oponiéndose a ella e interesando una sentencia por la que se procediera a la desestimación del recurso interpuesto por la recurrente contra el Acuerdo impugnado al ser el mismo conforme a Derecho, con imposición de costas a la empresa demandante.

CUARTO.- Por Auto de fecha 3 de junio de 2008 fue denegado el recibimiento del recurso a prueba.

QUINTO.- Abierto por la misma resolución el trámite de conclusiones, en sus respectivos escritos la recurrente y la demandada reiteraron las argumentaciones efectuadas y pretensiones ejercitadas en los escritos de demanda y contestación.

SEXTO.- Mediante Providencia de fecha 13 de octubre de 2008, se señaló para votación y fallo el día 4 de noviembre de 2008, fecha en que efectivamente tuvo lugar la reunión del Tribunal designado al efecto.

SEPTIMO.- Aparecen observadas en el presente recurso las formalidades esenciales de tramitación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se cuestiona, en concreto, en el presente recurso contencioso-administrativo la legalidad del mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 14 de julio de 2006, "por el que se aprueba la asignación individual de derechos de emisión a las instalaciones de combustión, incluidas en los apartados b) y c) del epígrafe 1 el anexo I de la *ley 1/2005, de 9 de marzo* , por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases efecto invernadero, que no han recibido asignación con anterioridad".

(Dicho Acuerdo debe entenderse impugnado en el particular relativo a la asignación referida a la instalación "SAMCA ONDA Materias Primas Cerámicas", propiedad de la recurrente, perteneciente al Sector 1.c (Cerámicas) sita en la localidad de Onda, Castellón, Comunidad Valenciana).

La asignación expresada fue la respuesta a la solicitud de la recurrente, llevada cabo en fecha de 18 de mayo de 2005, en el marco del proceso extraordinario de asignación a las instalaciones afectadas por la ampliación del ámbito de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, previsto en el *apartado segundo de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley* .

La asignación definitiva ascendió a 1.770 derechos de emisión tanto para 2006, como para 2007.

(Por "derecho de emisión" debe entenderse "el derecho a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un período determinado", según señala el *artículo 3º de la Directiva 2003/87 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003* , a la que enseguida aludiremos; debiendo, a su vez, considerarse como "tonelada equivalente de dióxido de carbono", en concreto, "una tonelada

métrica de dióxido de carbono (CO₂) o una cantidad de cualquier otro gas de efecto invernadero contemplado en el anexo II con un potencial equivalente de calentamiento del planeta").

SEGUNDO.- Es normativa que debe tomarse en consideración en el supuesto de autos la que a continuación reseñamos:

A) El *Real Decreto Ley 5/2004, 27 de agosto*, por el que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, así como el *Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre*, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación (PNA) de derechos de emisión 2005/2007, y el *Real Decreto 60/2005, de 21 de enero*, por el que se modifica el anterior.

B) *Ley 1/2005, de 9 de marzo*, por la que se regula el régimen de concesión de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, publicada en el BOE nº 59, de 10 de marzo de 2005; esta Ley sería modificada por el *Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo*, sobre Reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, dictado, a su vez, como consecuencia de la aprobación de dos decisiones comunitarias: la (1) Decisión de la Comisión Europea de 27 de diciembre de 2004, relativa al Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión presentado por España y el (2) *Reglamento (CE) núm. 2216/2004 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2004*, relativo a un régimen normalizado y garantizado de registros de conformidad con la *Directiva 2003/87 / CE del Parlamento y del Consejo y la Decisión 280/2004 /CE*, del Parlamento Europeo y del Consejo).

(Dichas normas internas españolas ---*Ley 1/2005 y Real Decreto Ley 5/2005* --- constituyen la transposición de la *Directiva 2003/87 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003*, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y se modifica la *Directiva 96/61 / CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996*).

(La transposición española de la citada Directiva, llevada a cabo por las normas internas de referencia fue tardía, por cuanto el *artículo 31 de la Directiva ---"Incorporación al Derecho interno"---* señalaba que "Los Estados miembros pondrán en vigor las *disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 2003*").

(La citada *Directiva 2003/87 / CE ha sido modificada por las Directivas (1) 101/2004 / CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de octubre*, por la que se modifica *Directiva 2003/87 / CE, de 13 de octubre*, que establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad con respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto; así como (2) *1/2008, del Parlamento y del Consejo, de 15 de enero, sobre Prevención y control integrado de la contaminación*).

C) A su vez, una y otra normativa ---comunitaria e interna española--- traen causa del Protocolo de Kioto. Efectivamente, en el BOE de 8 de febrero de 2005 (nº 33) se publicó el Instrumento de Ratificación, de 10 de mayo de 2002, del Protocolo de Kioto al *Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Kioto el 11 de diciembre de 1997*. El objetivo de la citada Convención es lograr "la estabilización de las concentraciones de gases efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático".

Una ratificación similar, en relación con el mismo Protocolo, había sido llevada a cabo con anterioridad, por parte de la Unión Europea, mediante la aprobación de la Decisión del Consejo *2002/358/CE, de 25 de abril de 2002*, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.

En concreto, en dicho ámbito europeo, fue el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente --- establecido mediante la Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo--- el que define el cambio climático como una prioridad de acción y contempla el establecimiento de un régimen comunitario de comercio de derechos de emisión para 2005. Este Programa reconoce que la Comunidad se ha comprometido a conseguir una reducción del 8 % de las emisiones de gases de efecto invernadero para el período comprendido entre 2008 y 2012 respecto a los niveles de 1990 y que a más largo plazo las emisiones mundiales de estos gases tendrán que disminuir aproximadamente un 70 % respecto a los niveles de 1990.

En síntesis, con la finalidad "de promover el desarrollo sostenible", las Partes (los Estados firmantes del Protocolo) incluidas en el Anexo I del mismo Protocolo de Kioto, aceptan el cumplimiento de una serie

de compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones, de conformidad con lo que se establece en el artículo 3º del Protocolo: Las Partes incluidas en el anexo I, en relación con sus emisiones antropógenas agregadas, se comprometen "a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012".

D) Desde una perspectiva mas concreta, y para situarnos en la específica normativa de aplicación al supuesto de autos, debemos abundar en la modificación ---a la que antes hemos hecho referencia en el apartado B)--- llevada a cabo por el *Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo*, sobre Reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, en el texto original de la *Ley 1/2005, de 9 de marzo*, por la que se regula el régimen de concesión de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Esta modificación consistió, por lo que aquí respecta, en la introducción por parte del *Real Decreto Ley (artículo 33.4) de un nuevo apartado (el 2º)* en el *Disposición Transitoria Primera de la inicial Ley 1/2005*, según la cual:

"El Gobierno, mediante Real Decreto a propuesta de los Ministros de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Medio Ambiente y previa consulta a las Comunidades Autónomas, aprobará, antes del 31 de diciembre de 2005, una modificación del Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007. Dicha modificación tendrá por finalidad establecer la cantidad adicional de derechos de emisión necesaria para asignar derechos a las instalaciones a las que hace referencia el *apartado tercero de la disposición transitoria segunda, de acuerdo con los criterios y la metodología de asignación recogidos en el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre*, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007".

Dichas nuevas instalaciones que el mismo *Real Decreto Ley incluía en el Anexo I (Apartado I, Actividades energéticas)*, de la anterior Ley, consistieron en:

"b) Instalaciones de cogeneración con independencia del sector en el que den servicio.

c) Otras instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal superior a 20 MW no incluidas en los apartados 2 a 9".

Y, en relación con las mismas nuevas instalaciones, el *Real Decreto Ley* establecía la siguiente forma de proceder:

"3. Las instalaciones existentes incluidas en los apartados 1.b) y c) del anexo I que no hubieran recibido asignación de derechos con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley:

a) Deberán solicitar autorización de emisión de gases de efecto invernadero.

b) Podrán solicitar asignación gratuita de derechos de emisión de acuerdo con lo establecido en el *artículo 19, a excepción de lo dispuesto en sus apartados 2 y 3*. La solicitud deberá ser acompañada de la documentación a la que hace referencia el apartado 2 de esta disposición transitoria.

Las solicitudes de autorización y de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero deberán presentarse en los dos meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

Las demás obligaciones contenidas en esta Ley serán exigibles a las instalaciones a las que hace referencia el párrafo anterior a partir de 1 de enero de 2006".

Pues bien, la reforma y adecuación fue llevada a cabo a través del *Real Decreto 777/2006, de 23 de junio*, por el que se modifica el *Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre*, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007, que en su Preámbulo explica, con claridad, la razón de ser de dicha modificación del PNA 2005/7:

"La Decisión de la Comisión Europea de 27 de diciembre de 2004, relativa al Plan nacional de asignación de derechos de emisión presentado por España, estableció que, para considerarlo conforme al Derecho comunitario, resultaba imprescindible incorporar al ámbito de aplicación de la *ley española todas las instalaciones de combustión de más de 20 MW de potencia térmica nominal*, no incluidas con arreglo a la interpretación inicialmente adoptada por España e instó a las autoridades españolas a adoptar las

decisiones pertinentes para hacerlo. Asimismo, de conformidad con la decisión de la Comisión «el plan nacional de asignación podrá modificarse cuando la enmienda consista en modificar los derechos asignados a determinadas instalaciones dentro de la cuota total que deba asignarse a las instalaciones enumeradas en el plan como consecuencia de la mejora de la calidad de los datos».

La mencionada Decisión de la Comisión Europea se tradujo en el ámbito interno en la inclusión en el *Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo*, de Reformas Urgentes para el Impulso a la Productividad y para la Mejora de la Contratación Pública, de varias modificaciones en la *Ley 1/2005* sobre el régimen de comercio de derechos de emisión.

Así, a fin de abrir un nuevo plazo para la solicitud de autorización y derechos para las instalaciones antes mencionadas y habilitar al Consejo de Ministros para modificar el plan vigente, se añadió un *apartado 2 a la disposición transitoria primera de la Ley 1/2005*, facultando al Consejo de Ministros para modificar el Plan, y un *apartado 3 a la disposición transitoria segunda*, en el que se estableció el procedimiento a seguir en relación con estas instalaciones.

De conformidad con el *apartado 2 de la disposición transitoria primera de la Ley 1/2005*, le corresponde al Gobierno aprobar una modificación del Plan nacional de asignación de derechos de emisión 2005-2007, mediante real decreto a propuesta de los Ministros de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Medio Ambiente.

Dicha modificación tendrá por objeto establecer la cantidad adicional de derechos de emisión, precisa para asignar derechos a las instalaciones que deben incluirse en el Plan nacional de asignación 2005-2007 conforme a lo exigido por la Comisión Europea, de acuerdo con los criterios y la metodología de asignación recogidos en el *Real Decreto 1866/2004*, que aprueba el citado Plan.

Resulta, por tanto, necesario acometer la reforma del Plan nacional de asignación 2005-2007. La reforma abordada se centra en la modificación del cuadro que, en el punto 3 de dicho Plan, recoge el escenario de asignación para los sectores industriales. Así,

a) Se ajustan las cuantías de derechos y categorías de actividades a la ampliación efectuada en el ámbito de aplicación de la *Ley 1/2005, de 9 de marzo*, tras la modificación introducida por el *Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo*.

b) Se unifica la reserva para nuevos entrantes.

c) Se incrementan los topes sectoriales de la asignación, con cargo a la reserva, para aquellos sectores en los que se encuentran incluidas instalaciones respecto de las cuales se han estimado recursos de reposición.

Este *Real Decreto se dicta de conformidad con el capítulo IV de la Ley 1/2005, de 9 de marzo*, y previa consulta a la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático".

TERCERO.- Pues bien, en el marco de los anteriores precedentes, la cuestión concreta suscitada en la demanda queda circunscrita a la interpretación que procede otorgar a la definición "instalación de combustión", introducida en la Ley, por el Real Decreto Ley, como acabamos de poner de manifiesto.

La propia Administración publicó ---a través de la página Web del Ministerio de Medio Ambiente--- una Nota en relación con las mencionadas modificaciones introducidas en el Ley por el Real Decreto Ley de referencia, señalándose en la misma lo siguiente:

"Tras las modificaciones introducidas por el *Real Decreto Ley 5/2005*, la definición de `instalación de combustión#, aplicable a las instalaciones incluidas en el epígrafe 1 (actividades energéticas) se corresponde a las de mas de 20 MW térmicos con equipos que quemen cualquier tipo de combustible para la producción de electricidad, energía mecánica, fluido térmico (vapor, aceite, agua caliente), independientemente de su finalidad. Esta definición incluye, principalmente

*dispositivos para la generación eléctrica

*cogeneraciones

*calderas

*turbinas

*motores".

El Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado por la recurrente, que cita dicha Nota en su contenido, ha considerado incluidas las instalaciones de la citada recurrente en el nuevo ámbito de la *Ley 1/2005*, en concreto, por considerar a las mismas como "instalaciones de combustión", de conformidad con la interpretación que la misma Administración daba, como acabamos de exponer, al referido concepto.

Mas en concreto, lo que rechaza la recurrente en su escrito de demanda es que se incluya, en el ámbito de aplicación de la *Ley 1/2005*, tras su modificación por el *Real Decreto Ley 5/2005* ---esto es, en el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero--- sus denominados "DISPOSITIVOS DE SECADO DE BARBOTINA POR ATOMIZACIÓN", comúnmente conocidos por "ATOMIZADORES".

CUARTO.- Hemos de analizar, en primer término, la alegación que la recurrente formula, con la pretensión de declaración de nulidad del Acuerdo impugnado, poniendo de manifiesto, desde su punto de vista, la falta de motivación del Acuerdo impugnado, ya que, según expone, "no fundamenta de manera alguna la inclusión de los dispositivos de combustión de mi representada en el ámbito de aplicación de la *Ley 1/2005*, ni se preocupa de analizar y contestar a las alegaciones contestadas por mi mandante". En concreto se queja la recurrente de que no exista respuesta a sus específicas alegaciones durante el período de información pública, sobre todo sobre la alegación realizada en el sentido de que la denominada Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, en su reunión de 22 de noviembre de 2005 (a la que el Acuerdo impugnado hace referencia, en concreto, en el apartado "Circunstancias Específicas"), había considerado la necesidad de excluir del ámbito de la Ley los secaderos del tipo de los del recurrente. Pues bien, pese a ello, se queja la recurrente, el Acuerdo no expone motivo alguno para su inclusión, resultando el contenido de tal Acuerdo un conjunto de afirmaciones totalmente genéricas e inespecíficas que no examinan ni rebaten las concretas alegaciones de la recurrente. Con ello se infringe el *artículo 54.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

Lleva razón la recurrente y, efectivamente, pese a que en el Acuerdo existe un Apartado 5, denominado "Circunstancias Específicas", en el que expresamente se hace referencia a la recurrente y a sus concretas alegaciones durante el trámite de información pública. El Acuerdo contiene, en su Apartado "Listado de instalaciones y propuesta de asignación" ---como antes pusimos de manifiesto--- una referencia a las denominadas "Instalaciones de combustión" introducidas en el ámbito de la *Ley 1/2005* por el *Real Decreto Ley 5/2005*, con una referencia, incluso, a la Nota del Ministerio de Medio Ambiente interpretativa de tal concepto y de su inclusión en el Apartado del Anexo de la citada norma (Actividades Energéticas); llegan incluso a ponerse ejemplos de exclusión e inclusión, pero sin referencia concreta alguna a la instalación de la recurrente, esto es, a los "dispositivos de secado de barbotina por atomización", comúnmente conocidos por "atomizadores", en relación con los cuales la recurrente solicitó su exclusión del comercio de gases efecto invernadero.

Ello, sin embargo, no nos obliga a estimar la demanda formulada por la entidad recurrente basada en la mencionada ausencia de motivación suficiente en el Acuerdo administrativo objeto de las pretensiones deducidas en el presente recurso.

La exigencia de motivación de los actos administrativos constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico y así lo proclama el *artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común (antes, *artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958*), teniendo por finalidad la de que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el *apartado 3 del artículo 9 Constitución Española (CE)* y que también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el *artículo 24.2 CE*, sino también por el *artículo 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa)*. Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000 incluye dentro de su *artículo 41*, dedicado al "Derecho a una buena Administración", entre otros particulares, "la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones". Tal precepto se contempla en la actualidad como el futuro *artículo II-101* del Tratado por el se establece una Constitución para Europa.

Bien significativa resulta, en esta misma materia, la Sentencia de 7 de noviembre de 2007 dictada por el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea (en relación con la asignación de derechos de emisión en Alemania): "Con carácter previo, procede recordar que el cumplimiento de la obligación de motivación en virtud del artículo 253 CE, tal como la pone de relieve el artículo 9, apartado 3, última frase, de la Directiva 2003/87, relativo a las decisiones de rechazo de un PNA o parte del mismo adoptadas por la Comisión, reviste una importancia aún más fundamental dado que, en el caso de autos, con arreglo al artículo 9, apartado 3, de dicha Directiva, el ejercicio de la facultad de control de la Comisión implica realizar evaluaciones económicas y ecológicas complejas y que el control de la legalidad y el fundamento de estas evaluaciones que efectúa el juez comunitario está restringido (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartado 14)" (& 168).

Sin embargo, dicho lo anterior, también debemos añadir que, como señala la STC 301/2000 de 13 de noviembre, "el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundamentadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla. En fin, la suficiencia de la motivación no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, la resolución judicial impugnada ha cumplido o no este requisito (SSTC 24/1990, de 15 de febrero, F. 4; 154/1995, de 24 de octubre, F. 3; 66/1996, de 16 de abril, F. 5; 115/1996, de 25 de junio, F. 2; 116/1998, de 2 de junio, F. 3; 165/1999, de 27 de septiembre, F. 3)"; añadiendo la STC 187/2000, de 10 de julio, que "no existe, por lo tanto, un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación, puesto que su función se limita a comprobar si existe fundamentación jurídica y, en su caso, si el razonamiento que contiene constituye, lógica y jurídicamente, suficiente motivación de la decisión adoptada, cualquiera que sea su brevedad y concisión, incluso en supuestos de motivación por remisión (por todas, SSTC 184/1998, de 28 de septiembre, F. 2; 187/1998, de 28 de septiembre, F. 9; 215/1998, de 11 de noviembre, F. 3 y 206/1999, de 8 de noviembre, F. 3)".

Pues bien, desde esta perspectiva, no podemos acoger la pretensión anulatoria de la recurrente, a pesar de la ausencia de respuesta expresa a sus específicas alegaciones en relación con la exclusión de sus atomizadores, por cuanto (a) el Acuerdo analiza el concepto concreto que se interpreta (esto es, las denominadas Instalaciones de Combustión), (b) citando la Nota interpretativa emitida al respecto por el Ministerio de Medio Ambiente, (c) comparándolo con el concepto superior en el que se incluye (Actividades Energéticas), y, sobre todo, (d) exponiendo ejemplos concretos de inclusión y exclusión del ámbito de la Ley, para deducir, en consecuencia, (e) de esta técnica una conclusión conceptual aplicable a otros supuestos no contemplados. Así, como conclusión se expone que se consideran excluidos "en general aquellos dispositivos como hornos, incineradores y antorchas en los que las instalaciones productivas utilizan de forma directa el calor de la combustión en el proceso de fabricación".

Desde esta perspectiva el Acuerdo hemos de considerarlo motivado, ya que su contenido ha permitido a la recurrente conocer el criterio incluyente, en principio, en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, tras su modificación por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, y, por ello, ha podido articular su defensa en esta vía jurisdiccional, sin indefensión alguna derivada de la ausencia de conocimiento del criterio utilizado por el Consejo de Ministros para incluir sus instalaciones en el ámbito de la Ley citada.

QUINTO.- Y tal es así, que hemos de proceder a la estimación del recurso contencioso-administrativo al resultar de recibo el planteamiento jurídico en el que fundamenta su petición.

Debemos partir de los siguientes antecedentes:

a) Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su reunión de 21 de enero de 2005, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV del Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, se resolvió asignar gratuitamente a la instalación "Cogeneración, S. A. Minera Castellano Aragonesa", ubicada en Onda (Castellón) un total de 141.546 derechos de emisión (toneladas de CO₂) para en trienio 2005/2007 (a razón de 47.182 cada anualidad).

b) Como sabemos, y por las razones que en su Exposición de Motivos se expresan, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de concesión de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, fue modificada por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, sobre Reformas urgentes

para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, dictado, a su vez, como consecuencia de la aprobación de dos Decisiones comunitarias. En concreto, y por lo que aquí respecta, la referida modificación llevada a cabo por el *Real Decreto Ley* consistió en la modificación del Anexo I (*Apartado I*, Actividades energéticas), de la anterior *Ley*, introduciendo en el mismo un nuevo apartado 1.c) mediante el que se incluían en el ámbito de aplicación de la *Ley* "c) Otras instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal superior a 20 MW no incluidas en los apartados 2 a 9".

c) La recurrente, considerando que en su complejo de la localidad de Onda existían diversas instalaciones de combustión cuyas potencias térmicas nominales individuales superaba en conjunto los 20 MW, entendió que se encontraba ---en realidad, continuaba--- en el ámbito de aplicación de la *Ley* 1/2005, si bien ahora en el nuevo apartado c). Y, durante el período de audiencia extraordinario concedido como consecuencia de la modificación de la *Ley* por el *Real Decreto Ley*, formuló alegaciones por entender, sin embargo, que algunos de los dispositivos de combustión existentes en las instalaciones no debían tener la consideración de instalaciones destinadas a una actividad energética, ya que el objeto de la combustión no era la producción de energía sino el aprovechamiento directo y exclusivo en el proceso productivo, al utilizarse los gases de combustión como medio para reducir la humedad de los diversos productos, mediante la mezcla de gases y los productos en secaderos de diverso tipo, tanto rotativos como de atomización. En síntesis, que los denominados atomizadores, no se incluirían entre las "Otras instalaciones de combustión ..." previstas en el ---nuevo, tras el *Real Decreto Ley*--- *Apartado 1.c) del Anexo I* de la *Ley*, ni, por tanto en el ámbito de aplicación del mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, no siendo, en consecuencia, necesaria la obtención, para ellos, de autorización de emisiones correspondientes.

d) La respuesta a la solicitud de la recurrente que hemos expuesto (llevada cabo en fecha de 18 de mayo de 2005, en el marco del proceso extraordinario de asignación a las instalaciones afectadas por la ampliación del ámbito de la *Ley* 1/2005, de 9 de marzo) es el Acuerdo denegatorio del Consejo de Ministros, objeto de las pretensiones deducidas en el presente recurso, fundamentada en los términos ---al menos sucintos--- que ya conocemos.

SEXTO.- Varias son las razones ---técnicas, pero, sin duda, con una evidente connotación jurídica--- que son esgrimidas por la recurrente tanto en la previa vía administrativa como en la presente jurisdiccional:

1º. La propia y auténtica interpretación de la Administración, en el Acuerdo impugnado, derivada de la Nota conjunta interpretativa de los Ministerios de Medio Ambiente y de Industria, Turismo y Comercio, según la cual "En sentido contrario, se han considerado excluidos en general aquellos dispositivos como hornos, incineradores y antorchas en los que las instalaciones productivas utilizan de forma directa el calor de la combustión en el proceso de fabricación".

La Nota de referencia, como ya sabemos ---y reiteramos--- decía "Tras las modificaciones introducidas por el *Real Decreto Ley* 5/2005, la definición de `instalación de combustión#, aplicable a las instalaciones incluidas en el epígrafe 1 (actividades energéticas) se corresponde a las de mas de 20 MW térmicos con equipos que quemen cualquier tipo de combustible para la producción de electricidad, energía mecánica, fluido térmico (vapor, aceite, agua caliente), independientemente de su finalidad. Esta definición incluye, principalmente dispositivos para la generación eléctrica, cogeneraciones, calderas, turbinas, motores".

A ello hemos de añadir la propia fundamentación contenida en el Acuerdo impugnado, según el cual "Es necesario resaltar otra vez que el epígrafe 1.c) introducido por el *Real Decreto Ley* 5/2005 aparece bajo el encabezado "Actividades energéticas". Ello significa que los dispositivos que forman parte de las instalaciones del epígrafe 1.c) de la *Ley* deben guardar relación con este tipo de actividades, por ejemplo, por tratarse de la producción de un vector energético eventualmente comercializable o de la transformación de formas de energía".

2º. La alegación fundamental de la recurrente es que sus dispositivos de combustión (atomizadores o secaderos de barbotina por pulverización) no están destinados a ninguna actividad energética sino directamente al proceso de producción; los mismos utilizan el calor para evaporar la humedad contenida en la barbotina a base de pulverizarla y aplicar sobre ella el calor de la combustión, tratándose, pues, de un procedimiento de secado en el que se utiliza de forma directa el calor de la combustión en el proceso de fabricación.

3º. Tales afirmaciones eran avaladas, en vía administrativa y jurisdiccional con tres aportaciones documentales:

a) La denominada Declaración *CE del Fabricante, según Anexo II de la Directiva Máquinas 89/392CEE* (I.C.F. Industrie Cibec S.p.a., de Maranello, Italia) que la describe como "Secadero de barbotina por pulverización de 10.000 lt/h formado por estructuras de sostén, cámara de secado, generador de calor, ventilador de succión, tuberías, abatidor por húmedo, equipado con cuadro eléctrico de mando".

b) El libro "Tecnología Cerámica Aplicada", editado con la colaboración de la Generalidad Valenciana y la Diputación Provincial de Castellón, en el que se contiene una descripción técnica de los denominados "Atomizadores por calor directo", explicando técnicamente el funcionamiento de los mismos. En concreto se señala que "El proceso tecnológico de secado por atomización (spray dryer), aplicado desde hace más de un siglo en la industria alimentaria y farmacéutica, se ha impuesto en la industria cerámica, reemplazando las fases de frotoprensado, secado, molienda, rehumectación y clasificación, reduciendo al mismo tiempo la mano de obra y el mantenimiento.

La barbotina obtenida por molienda de las materias primas en suspensión acuosa se seca en un proceso gestionado de manera continua y automática, que permite la obtención de un producto con un contenido de humedad controlado, de una forma y granulometría ideal para la siguiente fase de prensado.

Con relación al secado de las barbotinas, se han obtenido estos resultados desde hace ya varios años con la técnica de secado por pulverización (spray drying) mediante instalaciones conocidas como atomizadores".

Más adelante, al describirse los denominados "Atomizadores de calor directo" se señala que "Son aquellos en los cuales el calor, necesario para calentar el líquido hasta la evaporación, se introduce en forma de gas de combustión o aire calentado oportunamente.

En este caso, el aire caliente en contacto con las partículas líquidas dispersas provoca su evaporación por transmisión. A esta categoría de atomizadores pertenecen los utilizados en los procesos cerámicos".

Y, en relación con su esquema de funcionamiento se señala que "La planta para la preparación del polvo cerámico mediante la atomización y el secado de la barbotina con aire caliente produce, a través de un proceso continuo y completamente automático, polvos de granulometría y humedad controlada a utilizar en el proceso de conformación en el estado semiseco para la fabricación de baldosas.

La instalación de secado se constituye esencialmente ... de una cámara de forma y volumen calculado para generar, en su interior, el intercambio de calor entre la barbotina pulverizada finamente y el aire caliente y los humos de combustión procedentes del generador apropiado".

c) La Memoria Técnica de la Planta de Secado por Atomización suscrita por Ingeniero Técnico Industrial, en la que, en concreto, se describe el denominado Atomizador en los siguientes términos: "Esta torre de secado es la que se denomina comúnmente Atomizador, y en la misma se ponen en contacto directo los gases calientes de combustión con la barbotina pulverizada de este modo se elimina la mayor parte del agua de la barbotina que se seca formado unas bolitas esféricas de arcilla, en las que queda una humedad residual siempre por debajo del 6%.

Los gases calientes que se utilizan en el secado pueden provenir directamente de un quemador de combustión propio de la máquina de secado, o bien puede aprovecharse la energía de los gases de escape provenientes directamente de las turbinas de gas de la instalación de Cogeneración".

Pues bien, en síntesis, de dichas documentales podemos deducir que el elemento determinante y característico de los atomizadores de referencia es la utilización del calor de la combustión, de forma directa en el proceso de producción, mediante el secado de los productos cerámicos. Esto es, debemos destacar como el elemento fundamental y determinante en el funcionamiento de los denominados atomizadores es la utilización del calor en el proceso de combustión, y si bien es cierto que los mismos cuentan con quemadores propios, su utilización (1) solo se lleva a cabo cuando el calor suministrado por la cogeneración no es suficiente para la producción de atomizado, y, por tanto (2) solo se utilizan para la aportación, en su caso, de un calor complementario al proceso productivo. En consecuencia, los dispositivos de combustión existentes en las instalaciones de la recurrente no pueden ser considerados como instalaciones destinadas a una actividad energética, ya que el objeto de combustión ---como venimos señalando--- no es la producción de energía sino el aprovechamiento directo y exclusivo, en forma de calor, en el proceso productivo, concretamente en el secado de la cerámica.

SEPTIMO.- Frente a ello no resulta de recibo la única oposición que efectúa el representante de la Administración ---que no cuestiona los razonamientos técnicos de la recurrente--- en el sentido de distinguir dos actuaciones administrativas diferentes: de una parte la (1) autorización de emisión de gases de efecto invernadero (que determina el régimen en el que una instalación puede emitir dichos gases), y, de otra, la (2) asignación gratuita de los derechos de emisión, las cuales, según se expresa en la contestación a la demanda, tienen un alcance diferenciado y son competencia de distintas Administraciones Públicas, ya que las primeras (1) autorizaciones son de la competencia del correspondiente órgano de las Comunidades Autónomas (que luego lleva a cabo un seguimiento de las emisiones a través de un informe verificado ---a través de un verificador acreditado--- y que, una vez validado por la misma Comunidad, es inscrito en el Registro Nacional de Derechos de Emisión, RENADE), y, por el contrario la (2) asignación individual de los derechos de emisión corresponde al Consejo de Ministros, que no se encuentra vinculado por la solicitud de asignación que se realiza por la empresa emisora, tratándose de un procedimiento concurrente en el que todas las empresas del sector compiten por una cantidad limitada de derechos.

De ello deduce la Administración demandada que es la autorización de emisión (1) de la competencia autonómica la que describe los dispositivos de la instalación y determina el ámbito de aplicación de la *Ley 1/2005* fijando las condiciones al efecto, siendo esta la que, en consecuencia, debió ser impugnada.

Y no resulta de recibo porque es realmente el Acuerdo impugnado del Consejo de Ministros el que ---con independencia de la asignación concreta de los derechos de emisión--- ha resuelto que las instalaciones de la recurrente debían ser incluidas en el nuevo ámbito de la *Ley 1/2005*, por considerar a las mismas como "instalaciones de combustión", de conformidad con la interpretación que la misma Administración estatal daba, como acabamos de exponer, al referido concepto. En tal sentido no debe olvidarse el concreto ámbito del Acuerdo del Consejo de Ministros: Acuerdo "por el que se aprueba la asignación individual de derechos de emisión a las instalaciones de combustión, incluidas en los apartados b) y c) del epígrafe 1 el anexo I de la *ley 1/2005, de 9 de marzo*, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases efecto invernadero, que no han recibido asignación con anterioridad".

A mayor abundamiento, la recurrente aporta en conclusiones una Resolución autonómica revocatoria de una anterior Autorización de emisión de gases de efecto invernadero ---que consideraba incluida la instalación afectada en el citado apartado 1.c del Anexo I de la *Ley 1/2005*, tras su modificación por el *Real Decreto ley 5/2005* ---, como consecuencia de que la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático consideró que las instalaciones a la que la autorización se refería eran equipos que debían ser excluidos del ámbito de la *Ley 1/2005, por no tener relación con el epígrafe 1 del Anexo I*, Actividades energéticas, de la misma.

OCTAVO.- No existen razones que aconsejen una condena en costas (*artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*).

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS

Que estimamos el presente recurso contencioso administrativo número **332/2006** interpuesto por la entidad MINERA CATALANO ARAGONESA, S. A. contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 14 de julio de 2006, "por el que se aprueba la asignación individual de derechos de emisión a las instalaciones de combustión, incluidas en los apartados b) y c) del epígrafe 1 el anexo I de la *ley 1/2005, de 9 de marzo*, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases efecto invernadero, que no han recibido asignación con anterioridad", en el particular de la misma relativo a la instalación "SAMCA ONDA Materias Primas Cerámicas", perteneciente al Sector 1.c (Cerámicas), sita en la localidad de Onda (Castellón, Comunidad Valenciana); y, en consecuencia:

1º.- Declaramos dicho Acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 14 de julio de 2006, contrario a Derecho y, en consecuencia, lo anulamos, en el concreto particular al que el recurso se refiere.

2º.- No hacemos condena en las costas del presente recurso contencioso administrativo.

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 PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado

Ponente, Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.