

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de diciembre de 2018

[Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: César Tolosa Tribiño\)](#)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili y Subdirectora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: STS 3623/2018 - ECLI: ES:TS:2018:3623

Temas Clave: Residuos; Planes Territoriales Parciales; Planes Especiales; Vertederos

Resumen:

Esta Sentencia resuelve los recursos de casación formulados por la mercantil Contenedores Reus S.A., la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Reus, contra la [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictada por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativa el 5 de abril de 2017](#). Esta Sentencia había estimado en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat, de 17 de septiembre de 2012, mediante la cual se aprobaba definitivamente el Plan especial para la creación del sistema urbanístico general de infraestructuras de gestión de residuos, depósito controlado, en la partida de Mas Calbó de Reus, y había declarado nulos tanto dicho acuerdo como dicho instrumento de planeamiento.

La Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, mediante Auto de 7 de diciembre de 2017, decide admitir a trámite los recursos de casación mencionados y precisa que la cuestión en la que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente: “si el Plan Especial anulado por la sentencia recurrida, en primer lugar resulta incompatible con las determinaciones del Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona (PTPCT) de 12 de enero de 2010, como declara la sentencia impugnada, con las consiguientes consecuencias en función de la relación existente entre ambos instrumentos de planeamiento; y en segundo lugar, en los términos del artículo 103.4 de la ley jurisdiccional, si dicho Plan Especial ha sido en definitiva dictado con el objeto de eludir el cumplimiento y ejecución de la sentencia de la Sala de instancia de 8 de marzo de 2.010 (recurso ordinario 14/2008), luego confirmada por la del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2.013 (Sala Tercera, Sección Quinta, recurso 3370/2010), que declaró la nulidad de la resolución del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya de fecha 16 de octubre de 2.007 (DOGC. 13-11-07), por la que se aprobó definitivamente la modificación puntual de la revisión del Plan General de Reus en el ámbito de la partida Mas Calbó”. Se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación “los artículos 9.3 y 10.6.1 CE, 103.4 LJCA y demás artículos relacionados”.

La cuestión fundamental a dilucidar es si el Plan especial objeto de controversia resulta o no incompatible con las determinaciones del PTPCT. Para las entidades recurrentes, no existe tal incompatibilidad, puesto que el PTPCT admitía expresa y específicamente la autorización de nuevos vertederos y plantas de gestión de residuos y la ampliación de los existentes en suelo de protección especial y de protección territorial, con la única condición de que “no afecten de forma clara y definitiva los valores que han motivado la protección territorial del conjunto del espacio protegido” y esta condición se cumplía plenamente en el caso del depósito controlado que es objeto del Plan Especial objeto de litigio, por no existir riesgo alguno de que pudiese llegar a afectar la funcionalidad del corredor. En cambio, el Tribunal Supremo no acoge este razonamiento y desestima el recurso de casación.

Destacamos los siguientes extractos:

“El primer motivo por el que la sentencia declara la nulidad del Plan impugnado, es por contradecir el Plan las determinaciones del Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona, aprobado definitivamente el 12 de enero de 2010. En concreto, declara la sentencia impugnada que dicho PTPCT, que configura los terrenos donde se emplaza el depósito controlado preexistente como suelo de protección territorial de preservación de corredores de infraestructuras y que, en este tipo de suelos, resulta del todo punto imposible transformar el suelo a excepción que la transformación esté funcionalmente asociada a las infraestructuras del corredor” (FJ 6º)

“A este respecto por la representación de Contenedores Reus se afirma que:

<<La figura de planeamiento utilizada para ese sistema general de infraestructuras de gestión de residuos supramunicipal es la prevista en el art. 68 del Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, modificado por la [Ley 3/2012, de 22 de febrero](#). Dicho precepto establece que se pueden redactar planes especiales autónomos para implantar en el territorio infraestructuras no previstas en el planeamiento territorial y/o urbanístico, relativas a los sistemas urbanísticos de comunicaciones o de equipamientos comunitarios, de carácter general o local.

Así la principal característica de este tipo de planes es que, en esencia, se configuran normativamente al margen de las previsiones sustantivas del planeamiento territorial o del planeamiento general relativas a los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación del territorio. Se trata, en definitiva, de planes que según la Ley pueden aprobarse incluso si no están previstos en los planeamientos urbanísticos jerárquicamente superiores>> (...)

La naturaleza que se predica de estos planes, e incluso la posibilidad de que los mismos contengan previsiones no contempladas en los planeamientos urbanísticos jerárquicamente superiores, no se opone a la conclusión alcanzada en la sentencia, por cuanto lo que no se autoriza es que los mismos puedan incorporar previsiones que contradigan lo expresamente previsto en aquéllos superiores jerárquicamente.

Entre las técnicas que destacan las interrelaciones entre los instrumentos de planificación territorial y el resto de los planes de contenido urbanístico referidas a la jerarquía, se encuentra la vinculación entre sus determinaciones y la coordinación entre las Administraciones competentes. Como constató la STC 149/1991, de 4 de julio, se han de

coordinar "los intereses sustantivos, públicos y privados, presentes en orden a la utilización o aprovechamiento del territorio" y "las decisiones de los diferentes poderes públicos con competencia para efectuar la articulación de los referidos intereses bien globalmente y con vistas a la organización del espacio en un determinado ámbito territorial, bien sectorialmente y con relación a una obra o un servicio público determinado".

En este sentido nos pronunciamos en nuestra Sentencia núm 158, de 11 de marzo de 2014 (recurso ordinario 390/2010), cuando razonamos:

<<TERCERO. Los llamados planes territoriales parciales constituyen instrumentos de desarrollo no del planeamiento 'Urbanístico', sino del "territorial", en los términos prevenidos en la Ley autonómica 23 /1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, en cuyo artículo 12.1 se dispone que los planes territoriales parciales definen los objetivos de "equilibrio de una parte del territorio" de Cataluña y son el 'Marco orientador' de las acciones que se emprendan, mientras que su artículo 11.4 establece que los planes de ordenación urbanística serán coherentes con las determinaciones del Plan Territorial General y de los planes territoriales parciales y facilitarán su cumplimiento (...)

Criterio este de "coherencia" que, si bien no supone sin más el establecimiento de una relación estricta de carácter exclusiva y meramente jerárquico entre los planes territoriales y los urbanísticos, impone en cualquier caso que la misma relación jerárquica existente entre las diversas especies de planes territoriales también asista a estos respecto de los urbanísticos, siquiera sea en cuanto derivada de la indicada relación de coherencia entre unos y otros planes que, como no podría ser de otra manera, va de abajo hacia arriba, y no a la inversa>>.

A mayor abundamiento, el propio Plan Territorial, recoge en su art. 1.16 la adecuación al mismo del planeamiento urbanístico" (FJ 7º).

"(...) Resulta patente que, encontrándonos ante suelo de protección territorial incluido dentro de un corredor de infraestructuras, tienen que quedar excluidos de transformaciones urbanísticas con el fin de no dificultar futuras propuestas de mejora de la movilidad territorial o de dotación de infraestructuras en general, sin perjuicio de que este suelo cumpla, además, una función paisajística "suficientemente importante, garantizando unas visuales amplias y un entorno ordenado de las infraestructuras, que son uno de los principales miradores actuales del paisaje", esto es, no se descarta, en el Planeamiento territorial, la posibilidad de autorizar nuevos vertederos y plantas de gestión de residuos, pero las mismas resultan incompatibles con la protección asignada a los terrenos litigiosos" (FJ 11º).

"(...) en la reciente sentencia de 6 de septiembre de 2016, hemos declarado que <<el dictado de una sentencia anulatoria de un plan se refiere al instrumento de ordenación concernido en cada caso. De este modo, no cercena las posibilidades de la Administración de utilizar su potestad de planeamiento ni le priva o desapodera de la titularidad o el ejercicio de la indicada potestad y, por consiguiente, puede volver a ejercitarla>>, si bien, se aclara que <<Tampoco es correcta, desde luego, la afirmación que trata de hacerse valer en algunas ocasiones en sentido diametralmente opuesto, esto es, que, lejos de suponer un incumplimiento, el ejercicio de la potestad de planeamiento viene a avalar el cumplimiento mismo de la sentencia anulatoria de un plan>>.

Consecuentemente habrá de estarse en primer término a la causa que haya provocado la declaración de nulidad del Plan y a la determinación de si tales causas subsistían o no cuando nos encontramos en trance de enjuiciar el nuevo planeamiento” (FJ 12°).

“(…) se afirma, sin mayores razonamientos que el Plan impugnado trata de hacer ineficaz nuestra sentencia del año 2013, pero no se ha acreditado, por quien contaba con la obligación de hacerlo, un apartamiento de potestades regladas y discrecionales por parte de la Administración actuante, por lo que no concurren razones que determinen que se haya producido una actitud manifiestamente encubridora de una situación generadora de desviación de poder o de apartamiento teleológico manifiesto del fin previsto en la norma.

En este sentido, no está de más recordar las líneas generales que esta Sala ha señalado en relación con la correcta aplicación del artículo 103.4 de la Ley de ésta Jurisdicción, entre las que destaca, en lo que ahora importa, la que declara que siendo la actuación administrativa referida en dicho artículo una singular desviación de poder, definida como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico, siendo genéricamente grave la dificultad de una prueba directa de los hechos, resulta viable acudir a las presunciones que exigen unos datos completamente acreditados al amparo del artículo 1249 del Código Civil, con un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano, y a tenor del artículo 1253 del Código Civil se derive en la persecución de un fin distinto del previsto en la norma la existencia de tal desviación, como reconoce entre otras la sentencia de 10 de octubre de 1987, y que la necesaria constatación de que en la génesis del acto administrativo se ha detectado la concurrencia de una causa ilícita, reflejada en la disfunción manifiesta entre el fin objetivo que emana de su naturaleza y de su integración en el ordenamiento jurídico y el fin subjetivo instrumental propuesto por el órgano decisorio, se erigen como elementos determinantes que vienen declarando reiteradas sentencias de ésta Sala -entre otras las de 6 de marzo de 1992, 25 de febrero de 1993, 2 de abril y 27 de abril de 1993- que insisten en que el vicio de desviación de poder, consagrado a nivel constitucional en el artículo 106.1, precisa para poder ser apreciado que quien lo invoque alegue los supuestos de hecho en que se funde, los pruebe cumplidamente, no se funden en meras opiniones subjetivas ni suspicacias interpretativas, ni tampoco se base en una oculta intención que lo determine (STS de 3 de marzo de 2010 -recurso de casación 7610/2005-).

Por último, debemos poner de relieve que el hecho de que el nuevo Plan se haya aprobado con anterioridad a la firmeza de la sentencia cuyo fallo se dice se trata de eludir, si bien no impide apreciar una finalidad desviada, si exige un mayor rigor en la acreditación del elemento intencional” (FJ 13°).

“(…) procede declarar como doctrina jurisprudencial, que el Plan Especial anulado por la sentencia recurrida, resulta incompatible con las determinaciones del Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona (PTPCT) de 12 de enero de 2010, como declara la sentencia impugnada, con las consiguientes consecuencias en función de la relación existente entre ambos instrumentos de planeamiento; y en segundo lugar, que en los términos del artículo 103.4 de la ley jurisdiccional, dicho Plan Especial no ha quedado acreditado que se haya dictado con el objeto de eludir el cumplimiento y ejecución de la sentencia de la Sala de instancia de 8 de marzo de 2010 (recurso ordinario 14/2008), luego confirmada por la del

Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2.013 (Sala Tercera, Sección Quinta, recurso 3370/2010)” (FJ 14°).

Comentario de la autora:

Esta Sentencia se suma a una abundante jurisprudencia relativa a los planes de residuos. En esta ocasión, el Tribunal Supremo confirma la nulidad de un Plan Especial para la creación del sistema urbanístico general de infraestructuras de gestión de residuos, en Mas Calbó de Reus, por ser incompatible con las determinaciones del Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona de 12 de enero de 2010 (PTPCAT). De este modo, el Tribunal Supremo no ampara la instalación de vertederos de residuos en el suelo de protección territorial de preservación de corredores de infraestructuras previsto por el propio PTPCT. Aunque no se descarte en el PTPCT la posibilidad de autorizar nuevos vertederos y plantas de gestión de residuos, considera que las mismas resultan incompatibles con la protección asignada a los terrenos litigiosos.

Documento adjunto: 