ADMINISTRACION DE JUSTICIA

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: QUINTA

SENTENCIA

JOSE PEDRO VILA RODRIGUEZ
Procuradores de los Tribunales
Comercio, nº 4-Esc. 1º 3ºB- 28007 MADRID
DELICIAS SANTOS MONTERO

Fecha de Sentencia: 18/10/2011

RECURSO CASACION

Recurso Núm.: 4908/2007

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 11/10/2011

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD SEC.1

Ponente: Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

Secretaría de Sala: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Escrito por: AOB

Nota:

Plan Regional de residuos industriales de Castilla León 2006-2010, Nulidad en cuanto no establece una ubicación concreta de los centros de eliminación de residuos: Art. 5.4 Ley 10/1998, de 21/04, de Residuos, Directivas de la Unión Europea y STJUE de 01/04/04 (Cuestiones prejudiciales acumuladas C-53/02 y C-217/02).

Objetivo específico de regeneración del 40% de los aceites de automoción recogidos en el 2010: Nulidad por oposición al artículo 8 del RD 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados

ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

RECURSO CASACION Num.: **4908/2007**

Votación: **11/10/2011**

Ponente Excmo. Sr. D.: **Jorge Rodríguez-Zapata Pérez**

Secretaría Sr./Sra.: **Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo**

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: QUINTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Mariano de Oro-Pulido y López

Magistrados:

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez
D. Jesús Ernesto Peces Morate
D. Rafael Fernández Valverde
D. Eduardo Calvo Rojas
Dª. María del Pilar Teso Gamella

En la Villa de Madrid, a dieciocho de Octubre de dos mil once.

La Sala Tercera de este Tribunal Supremo ha conocido, con la composición reseñada al margen, de recurso de casación contra sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, fue dictada el **22 de Junio de 2.007**, en autos del recurso contencioso administrativo nº 1568/2.006

El recurso extraordinario de casación ha sido interpuesto por la Letrada doña **Luisa Vidueira Pérez**, en nombre y representación de la **Comunidad Autónoma de Castilla y León** siendo parte recurrida la **Federación de Ecologistas en acción de Castilla y León**, representada por el Procurador de los Tribunales don **José Pedro Vila Rodríguez** ; resultando los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso administrativo, con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, ha conocido del recurso número 1568/2006, promovido por la representación de la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León; fue interpuesto contra el Real Decreto número 48/2006, de 13 de julio, de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el Plan Regional de Ambito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2.006-2.010; ha sido parte demandada la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia el 22 de Junio de 2.007, con la siguiente parte dispositiva:

> "**FALLAMOS**: «Que estimando en parte el presente recurso contencioso administrativo número 1568/06 interpuesto por la representación de la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León debemos declarar y declaramos nulo de pleno derecho el apartado 9.2.1 en cuanto no establece la ubicación de los centros de tratamiento de residuos a los que se refiere el Mapa P3 del Anejo V, así como el punto 4 de dicho Anejo y la determinación contenida en el apartado 8.2.2 que establece un objetivo específico de regeneración de solo el 40% de los aceites de automoción recogidos en el 2010, del Decreto 48/2006, de 13 de Julio, de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el Plan Regional de Ambito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010, desestimándose las demás pretensiones de la parte demandante, sin costas".

TERCERO.- La nulidad del apartado 9.2.1 del Plan impugnado, en cuanto no establece la ubicación de los centros de tratamiento de residuos a los que se refiere específicamente el mapa M-3 del Anejo V, así como el punto 4 de dicho Anejo, se fundamenta en la sentencia de instancia en los siguientes términos:

*« El art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos establece "**Los planes autonómicos de residuos** contendrán las determinaciones a que se hace referencia en el apartado 1, incluyendo la cantidad de residuos producidos y la estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, **así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos**". Por su parte en el art. 23.2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León se señala que "**Los planes regionales de ámbito sectorial** contendrán, además de los anteriores, los documentos que reflejen adecuadamente **las determinaciones exigibles en virtud de la legislación sectorial** correspondiente o de la Orden de iniciación de su procedimiento de aprobación". De dichos preceptos resulta con claridad que es el Plan autonómico de ámbito sectorial -en este caso el Plan de Residuos Industriales- el que debe incluir necesariamente -"**contendrán**"- entre sus determinaciones las relativas a los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos. Antes de entrar a examinar si en el presente caso se ha cumplido con esa exigencia legal conviene aclarar que el supuesto aquí examinado no es idéntico al enjuiciado en el recurso núm. 112/03, en el que recayó la sentencia antes citada de 18 de marzo de 2004 por la que se anulaba el Plan de Residuos Industriales de Castilla y León 2002-2010. La diferencia radica en que en aquél la parte recurrente no solo invocaba el incumplimiento de los requisitos sustantivos previstos en el art. 23.2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, sino también de los procedimentales establecidos en el art. 24 de la citada Ley autonómica, con la consecuencia de que ya el incumplimiento de éstos últimos conllevaba la anulación íntegra del Plan.*

*[...] En el apartado 9.2.1 del Plan impugnado bajo el epígrafe "INFRAESTRUCTURAS" se establece "**El Plan no limita las instalaciones** de gestión correcta de residuos, lo que hace es **contemplar las instalaciones mínimas** para dar respuesta a las previsiones de generación de residuos de Castilla y León, teniendo en cuenta los principios de autosuficiencia y proximidad y de la existencia de una masa crítica suficiente. Sin embargo, **se apoyará toda aquella iniciativa privada** que cumpla con la reglamentación vigente y esté de acuerdo con los principios y objetivos del Plan. La Administración **apoyará las iniciativas privadas para la creación de nuevas instalaciones de gestión de residuos industriales.** Asimismo, en el caso de las instalaciones de tratamiento consideradas como mínimas, en ausencia de iniciativas privadas viables, la Administración podrá promover un procedimiento de concurrencia que permita el desarrollo de las mismas.....Las previsiones de infraestructuras para residuos industriales no peligrosos, que no lleven asociadas instalaciones de eliminación, son modificables en función del conocimiento que se vaya teniendo a lo largo el periodo de vigencia del Plan, de la generación real de estos residuos.*

*- Desarrollo de Centros de Transferencia de residuos industriales no peligrosos ubicados en los polígonos industriales con una superficie superior a 10 hectáreas. La Junta de Castilla y **León velará para que en los instrumentos de planeamiento urbanístico** que establezcan la ordenación detallada de sectores de suelo urbanizable de uso predominante industrial, **se asigne al menos una parcela dotacional para la ubicación de un Centro de Transferencia de residuos industriales no peligrosos.***

- Favorecer la implantación de Centros Integrales o Especializados de tratamiento de residuos industriales no peligrosos hasta alcanzar una capacidad suficiente para atender la producción prevista.

Se creará una red de centros integrales con una capacidad de tratamiento mínima de 400.000 t. anuales en total. La configuración propuesta para esta red ***responde a un mínimo de tres centros, si bien no debe entenderse como limitante para otras iniciativas en la misma u otras zonas****.*

Dichas instalaciones se situarán en los siguientes entornos:

- Zona centro, *que dará servicio a los productores de las provincias de Palencia, Zamora, Valladolid y Segovia de tal forma que pueda dar también servicio a las provincias de Ávila y Salamanca. Esta instalación tendrá carácter prioritario frente a los demás y su capacidad de recepción se estima en 180.000 t. anuales.*

- Zona oeste, *con la finalidad de dar tratamiento a los residuos generados en la zona de León, Ponferrada y Benavente, así como a los provenientes del norte de Palencia. La capacidad de la instalación podría ser de 110.000 t. anuales.*

- Zona este, *que dará capacidad básicamente a las provincias de Burgos y Soria y cuya capacidad de gestión podría estar alrededor de los 110.000 t. anuales".*

"....Las instalaciones de vertido de residuos no peligrosos deberán incorporar instalaciones de tratamiento previo, pudiendo recibir exclusivamente residuos que no puedan ser valorizados o eliminados por otro medio. No se excluye la posibilidad de autorización de vertidos de vertederos de residuos de carácter especial, monovertederos, biorreactores etc. como instalaciones independientes asociadas a actividades o líneas de producción concretas.

La ubicación exacta y final de estas instalaciones de vertido se realizará teniendo en cuenta aspectos ambientales, económicos y sociales, así como el principio de proximidad.

Para la localización final de las infraestructuras de eliminación se tendrán en cuenta las áreas de localización preferente determinadas en el Anejo V

del Plan. Esta consideración se podrá efectuar a través de las Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito regional *que se aprueben en base a lo establecido en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.*

En el Anejo V del Plan impugnado bajo el epígrafe "DISTRIBUCIÓN DE LAS ÁREAS DE GESTIÓN. ANÁLISIS DE LA UBICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE GESTIÓN" se establece que "a efectos de zonificar las necesidades de instalaciones de eliminación de residuos se han tenido en cuenta las siguientes consideraciones:

- Definición de las instalaciones existentes (se recogen en los mapas P1 y P2).

- Zonas de especial protección para la ubicación de infraestructuras de gestión (se refleja las zonas con valor natural reconocido y la red hidrológica principal).

- Necesidades de infraestructuras.

La representación gráfica conjunta de toda esta información -se dice en el punto 3 del Anejo V - permite definir aquellas zonas en las que la ubicación de una instalación de gestión debería contar con un estudio más específico, en el que se tengan en cuenta las normas específicas de protección de cada espacio concreto. La información gráfica se recoge en el mapa P3.

En el punto 4 del referido Anexo V se añade.... Con estas consideraciones se ha realizado una zonificación del territorio mediante la definición de una serie de zonas aptas para la ubicación de los Centros Integrales de Tratamiento de residuos no peligrosos. Como consecuencia de ello se ha obtenido un mapa gráfico donde se recogen las zonas preferentes para Centros Integrales de Tratamiento de residuos no peligrosos (mapa P3).

Estas áreas de localización preferente *se han creado teniendo en cuenta, además, las áreas de especial sensibilidad ambiental.... y por otro lado las grandes*

áreas para la localización preferente de las diferentes estructuras de tratamiento de los residuos no peligrosos. Superponiendo ambos criterios, se generan las mencionadas áreas de localización preferente.

En el exterior de dichas zonas y teniendo en cuenta las limitaciones señaladas en el apartado anterior se podrán tramitar y autorizar instalaciones de eliminación de residuos no peligrosos siempre que cumplan la reglamentación vigente y estén de acuerdo con los principios y objetivos del Plan.

De la lectura del apartado 9.1 y del Anejo V del Plan impugnado, especialmente de los párrafos que se han subrayado, y del examen del mapa P 3, que recoge la propuesta de áreas de localización preferente de los Centros Integrales de Tratamiento de Residuos no Peligrosos, se puede concluir que efectivamente se ha infringido lo dispuesto en el art. 5.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y en el art. 23.2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León puesto que no se establecen los lugares e instalaciones para la eliminación de residuos y se defiere , sin embargo, a los instrumentos de planeamiento urbanístico, a las Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito regional y a la propia iniciativa particular la determinación de los mismos, admitiendo incluso que se puedan autorizar instalaciones de eliminación de residuos no peligrosos en el exterior de las tres ya amplísimas zonas de localización preferente que se dibujan en el mapa P3 del Anejo V, cuando es claro y ya se dijo en las sentencias de la Sala de 18 de marzo y 9 de febrero de 2004 que es en los planes autonómicos de ámbito sectorial donde se deben establecer esas determinaciones, sin que en modo alguno pueda quedar la ubicación de esas instalaciones a expensas de la iniciativa privada dada la extraordinaria importancia de los aspectos ambientales, sociales y económicos que confluyen en esta materia.

Por tanto, este motivo del recurso debe prosperar».

Se fundamenta la declaración de nulidad del apartado 8.2.2 del Plan, que establece un objetivo específico de regeneración de sólo el 40% de los aceites de automoción recogidos en el año 2010, en las siguientes razones:

> *«Por último, se alega que se rebaja el objetivo de regeneración de los aceites de locomoción al 40% cuando el Real Decreto 676/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados establece un objetivo del 65%.*
>
> *Este motivo debe prosperar porque el referido Real Decreto 676/2006, de 2 de junio estaba en vigor cuando se aprobó el Plan aquí impugnado y tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.23ª de la Constitución, estableciendo en el art. 8 que los agentes responsables de la puesta en el mercado de aceites industriales están obligados a alcanzar, como mínimo, los siguientes objetivos: -en lo que aquí interesa- la regeneración de un 55 por ciento de aceites usados recuperados a partir del 1 de enero de 2007 y un 65 por ciento a partir del uno de enero de 2008, por lo que es ilegal la determinación contenida en el Plan de fijar un objetivo específico de regeneración de solo el 40% de los aceites de automoción recogidos en el 2010».*

CUARTO.- La Administración autonómica demandada preparó recurso de casación; fue tenido por preparado y se remitieron los autos originales a esta Superioridad, emplazándose a las partes para su comparecencia ante la Sala Tercera de este Tribunal Supremo para hacer uso de su derecho, por término de treinta días.

QUINTO.- Dentro del término del emplazamiento compareció ante la Sala la Letrada doña Luisa Vidueira Pérez, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, presentó escrito de interposición del recurso de casación, que fue admitido a trámite en Providencia de la Sección Primera de esta Sala de 9 de mayo de 2.008, que ordenó remitir las

actuaciones a esta Sección Quinta, formalizando escrito de oposición la parte recurrida.

SEXTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para deliberación y fallo y se acordó designar para dicho trámite la audiencia del día 11 de Octubre de 2011, en cuya fecha ha tenido lugar.

VISTO, y en atención a los fundamentos de Derecho que se expresan

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ**, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Comunidad Autónoma de Castilla y León formula dos motivos de casación contra la Sentencia de la Sala con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que ha declarado la nulidad del apartado 9.2.1 y del apartado 8.2.2 del Plan regional de ámbito sectorial de residuos industriales de Castilla y León 2006-2010, que se contiene en el anexo al Decreto de la Junta de Castilla y León 48/2006, de 13 de julio, en los términos que se han recogido en el extracto de antecedentes.

SEGUNDO.- En el primero de ellos, al amparo del artículo 88.1 d) de la de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de este orden contencioso-administrativo (en adelante LRJCA) se denuncia infracción de la Ley 10/1998, de 21 de abril de residuos y de la Directiva 75/422/CEE, modificada por la Directiva 91/156/CEE, así como infracción de la jurisprudencia europea aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate. Se sostiene que el Plan, anulado en cuanto no establece la ubicación de los centros de eliminación de residuos, habría cumplido sin embargo las exigencias de las Directivas de la Unión conforme a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 1 de abril de 2004 (en adelante STJUE) y es por ello conforme a Derecho.

La cuestión a resolver en este motivo es la interpretación correcta del artículo 5.4 de la citada Ley estatal 10/1998, de Residuos. Dicha Ley es la aplicable a este caso, aunque ha sido derogada y sustituida hoy por la Ley

22/2011, de 28 de julio, que transpone en nuestro Derecho interno la Directiva marco de residuos (Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008).

La sentencia recurrida, que hemos recogido en el extracto de antecedentes de esta resolución, ha declarado la nulidad del apartado 9.2.1 del Plan Regional de ámbito sectorial de residuos industriales de Castilla León 2006-2010, en cuanto no establece la ubicación de los centros de eliminación de residuos a los que se refiere el Mapa P3 de su Anejo V, así como el punto 4 de dicho Anejo. Fundamenta su decisión la sentencia de instancia en que ha infringido el artículo 5.5 de la Ley estatal 10/1998 en el inciso en el que dispone que los planes autonómicos de residuos contendrán ciertas determinaciones, así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de residuos.

Es pertinente determinar la interpretación de este inciso de la Ley 10/1998 recurriendo a las normas del Derecho de la Unión, de las que trae causa y con las que guarda una conexión necesaria. El inciso que se ha transcrito ha servido, en efecto, para adaptar nuestro ordenamiento al artículo 7 de la Directiva 91/156/CEE, del Consejo de 18 de marzo de 1991, que modifica la Directiva 75/422/CEE, del Consejo, de 15 de julio de 1975 y atribuye a la autoridad o autoridades competentes la obligación de establecer, tan pronto como fuere posible, planes de gestión de residuos que se debían referir en particular a "*los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación*". Es obligado seguir la interpretación de esta norma del Derecho de la Unión, cuyo tenor literal coincide con nuestra ley de transposición en el ordenamiento interno. Y procede también interpretar el artículo 5.4 de la Ley 10/1998 en el sentido en el que ha sido aclarada la interpretación del artículo 7 de la Directiva 91/156/CEE por la STJUE de 1 de abril de 2004, que resuelve las cuestiones prejudiciales acumuladas planteadas por el Consejo de Estado belga C-53/02 y C-217/02.

Esta interpretación no avala, sin embargo, la tesis que se sostiene por la Comunidad Autónoma recurrente. De acuerdo con el Tribunal de Justicia, los planes de gestión deben prever criterios de localización espacial o geográfica de los lugares de eliminación de residuos (STJUE, cit., § 31) y por ello han de incluir un mapa que señale el emplazamiento concreto que se dará a los lugares de eliminación de residuos o unos criterios de localización

suficientemente precisos para que la autoridad competente para expedir una autorización con arreglo al artículo 9 de la Directiva 91/156/CEE pueda determinar si el lugar o la instalación de que se trata está incluido en el marco de la gestión prevista por el plan (STJUE §32).

Esos requisitos no se cumplen en el mapa ni en las determinaciones referidas a este extremo anuladas por la sentencia de la Sala de Valladolid. Aunque el mapa P3 recoge una serie de áreas de localización preferente "*a tener en cuenta*" la determinación que contiene es sólo aparente ya que indica tres zonas de una amplitud desmesurada en las que se pueden autorizar las instalaciones y admite, incluso, que se puedan autorizar instalaciones fuera de ellas, "*siempre que cumplan la reglamentación vigente*" que no se especifica, lo que enerva su concreción espacial o geográfica. El valor orientativo resultante no es complementado o sustituido por otros criterios de localización suficientemente precisos a efectos del artículo 9 de la Directiva 91/156/CEE, por lo que es acertada la decisión de la sentencia recurrida. Es cierto, sin duda, que, como alega la parte recurrente en su motivo, no resulta necesario que los planes de gestión deban necesariamente incluir una localización exacta de los lugares de eliminación de residuos (STJCE citada § 28) pero la sentencia recurrida en casación no funda su razón de decidir en una exigencia estricta o rígida de esa precisión, sino en una valoración de conjunto del apartado 9.2.1 del Plan, del Anejo V y del examen del mapa P 3. De ella resulta el cumplimiento meramente aparente -y por ello incumplimiento- del mandato dirigido a los planes autonómicos de residuos para que especifiquen los lugares y las instalaciones apropiadas para la eliminación de los residuos, que establece el artículo 5.4 de la Ley 10/1998 aplicable al caso y esencial para la protección de la salud pública y del medio ambiente a que se orienta toda la normativa de la Unión e interna referente a residuos.

El motivo debe ser desestimado.

TERCERO.- El segundo motivo de casación se articula al amparo del articulo 88.1 d) LRJCA, por infracción del artículo 4.2 de la Ley 10/1998, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia de elaborar los Planes autonómicos en materia de residuos del medio ambiente, en relación con el artículo 148.1.9ª de la Constitución.

Tampoco puede prosperar la impugnación que se formula en este motivo. El apartado 8.2.2 del Plan 8.2.2. (Objetivos específicos) fija el de destinar a regeneración un 40% de los aceites de automoción recogidos en el 2010. La contradicción de esta previsión con la Ley 10/1998, de 21 de abril, en relación con el Artículo 8 (Objetivos ecológicos) del Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados, que fija (apartado c) la obligación de alcanzar, como mínimo, los objetivos de recuperación, valorización y regeneración de un 65% de aceites usados recuperados a partir del 1 de enero de 2008 no se desvirtúa en el razonamiento del motivo de casación. La obligación de asumir ese objetivo para Castilla y León, en el marco de sus competencias en la materia, es clara. Basta señalar que la disposición adicional primera del Real decreto establece, a los efectos que interesan, que el mismo tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.23ª de la Constitución. Decae también este segundo motivo de casación.

CUARTO.- Procede la desestimación del recurso, y la consiguiente imposición de las costas del mismo a la parte recurrente, por imperativo del artículo 139.1 de la Ley de este orden jurisdiccional, con el límite (art. 139.3 LRJCA) de 4.000 € en cuanto a la minuta de honorarios del Letrado de la parte recurrida, atendida la complejidad del caso y los escritos de las partes.

F A L L A M O S

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la Sentencia dictada el 22 de junio de 2.007 por la Sala de lo Contencioso Administrativo con sede en Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. E imponemos expresamente a la parte recurrente las costas del presente recurso con el límite expresado en el último fundamento jurídico.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACIÓN.- Leída fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrado Ponente en estos autos, lo que como Secretaria certifico.- Fdo.: Doña María Jesús Pera Bajo