



Roj: **STS 3623/2018 - ECLI:ES:TS:2018:3623**

Id Cendoj: **28079130052018100417**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **18/10/2018**

Nº de Recurso: **3832/2017**

Nº de Resolución: **1513/2018**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **CESAR TOLOSA TRIBIÑO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 3597/2017,**
ATS 11451/2017,
STS 3623/2018

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.513/2018

Fecha de sentencia: 18/10/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3832/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 17/10/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 3832/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1513/2018

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Juan Carlos Trillo Alonso

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Cesar Tolosa Tribiño

En Madrid, a 18 de octubre de 2018.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación número 3832/2017, formulado por la mercantil Contenedores Reus, S.A., debidamente representada por el Procurador D. Ignacio López Chocarro y defendida por el Letrado D. Lluís Saura Lluvià, la Generalidad de Cataluña, a través de la Sra. Letrada de sus Servicios Jurídicos Doña María del Mar Pomares García, y el Ayuntamiento de Reus, representado por el Procurador Don Ángel Quemada Cuatrecasas bajo la dirección letrada de Doña Nuria Puig Masanés, contra la Sentencia de cinco de abril de dos mil diecisiete, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección tercera, en el recurso nº 10/2013, sostenido contra la resolución del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña, de 17 de septiembre de 2012, aprobando 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, promovido por "Contenedores Reus, S.A." (DOGC 27-11-12); habiendo sido parte recurrida la Inversora Serge, S.A., representada por el Procurador D. Jacobo Gandarillas Martos y defendida por Doña Anna Paixa Matas.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribiño.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección tercera, en el recurso nº 10/2013 dictó, el día cinco de abril de dos mil diecisiete, Sentencia cuyo Fallo era del siguiente tenor literal:

<<Rechazando las causas de inadmisibilidad propuestas, ESTIMAMOS EN PARTE el recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de "INVERSORA SERGE, SA", "ASSOCIACIÓ DE VEINS REUS SUD MISERICORDIA", "SUPRACOMUNITAT DE PROPIETARIS LES PALMERES D'AIGUESVERDS", "GRUP D'ESTUDI I PROTECCIÓ DELS ECOSISTEMES DEL CAMP (GEPEC)", D. Jesús , D. Pedro , D. Jose Manuel , Da. Sofía , D. Abel , Da. Aurora , D. Celso , D. Fernando , Da. Frida , D. Leoncio , D. Romeo , D. Carlos Francisco , D. Amadeo , D. Cristobal y Da. Socorro contra la resolución del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya de 17 de septiembre de 2.012, aprobando 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, acuerdo e instrumento de planeamiento que declaramos NULOS DE PLENO DERECHO, por las razones expuestas, DESESTIMANDO el recurso en lo demás. [...]>>

SEGUNDO: Notificada a los interesados, las recurrentes prepararon sus escritos de recurso, que dieron lugar al Auto de tres de julio de dos mil diecisiete, en el que se tenía por preparado el mismo y se emplazaba a las partes para ante este Tribunal de Casación.

La representación procesal de Contenedores Reus, S.A. alega que la sentencia impugnada incurre en:

<< Infracción de los artículos 9.3, 24 y 106.1 de la Constitución y 103 de la Ley Jurisdiccional. [...] Infracción del artículo 103.4 L.J.[...] Concorre, además, en este supuesto como seguidamente se expondrá, interés casacional objetivo así como la conveniencia de un pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo. Como antecedente necesario, manifestar que la sentencia objeto de recurso de casación declara nula la Resolución del Conseller Pues bien, es obvio que el recurso de casación que se prepara mediante el presente escrito presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, de conformidad con lo que establecen los artículos 88.1 y 89.2 de la Ley Jurisdiccional, [...]>>

Por su parte, la Generalidad de Cataluña alega que <<la Sentencia contra la que se dirige el recurso de casación ha infringido, a criterio de esta parte:

1- El artículo 9.3 de la Constitución Española de 1978, por lo que respecta al principio de jerarquía normativa, en relación con el artículo 3.1 del Código civil. Estas normas de derecho estatal no se alegaron expresamente en el proceso ni tampoco han sido consideradas de forma expresa por la Sentencia que se recurre, pero, según criterio de esta parte, resultaban plenamente aplicables en la controversia planteada y tendrían que haber sido observadas por la Sentencia de instancia.

2- El art. 103.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (LJCA), en relación con los artículos 163 de la Constitución, 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

y 5.2 de la Ley, Orgánica del Poder Judicial, junto con, la Sentencia del Tribunal Constitucional 187/2012, de 29 de octubre de 2012, y otros concordantes. [...]>>

Y el Ayuntamiento de Reus considera que <<las normas del ordenamiento jurídico infringidas son las siguientes:

- 1) Artículo 9.3 de la Constitución
- 2) Artículo 103.4 de la LJCA

Interés casacional objetivo para la formación (le jurisprudencia y conveniencia de pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (art. 89.2.f) LRJCA),

- Art. 88.2.g) 88.3 c) de la LRJCA: La sentencia se dicta en un proceso en el que se ha impugnado una disposición de carácter general.

- Art.88.3 LRJCA: La resolución se aparta deliberadamente de la jurisprudencia existente.>>

Recibidas las actuaciones, y personadas las recurridas, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal dictó Auto el siete de diciembre de dos mil diecisiete, que decide:

<<1°) Admitir a trámite los recursos de casación nº 3832/2017 preparados por las respectivas representaciones procesales de Contenedores Reus, S.A, Ayuntamiento de Reus y Generalidad de Cataluña contra la sentencia núm. 225/2017, de 5 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictada en el procedimiento ordinario núm. 10/2013.

2°) Precisar que la cuestión en la que entendemos 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".

3°) Identificar 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".

4°) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5°) Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

6°) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto. [...]>>

TERCERO: Contenedores Reus, S.A., dentro del plazo prevenido en la Ley, presentó escrito en el que solicita:

<<1°) Que con estimación del presente recurso de casación se anule la sentencia impugnada, se sitúe en la posición procesal propia del Tribunal de instancia, y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia.

2°) Y, en consecuencia, desestime el recurso contencioso administrativo interpuesto por INVERSORA SERGE, SA Y OTROS contra la resolución del Conseller de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña del 17 de septiembre de 2012, que aprobó definitivamente el Plan especial para la creación del sistema urbanístico general de infraestructuras de gestión de residuos, depósito controlado, en la partida "Mas Calbó", del municipio de Reus y lo declare ajustado a derecho.

3°) Todo ello con imposición de las costas procesales [...]>>

Considera que la sentencia impugnada infringe el artículo 9.3 de la Constitución Española y aduce razonamientos que se pueden resumir en los siguientes apartados:

<<- El planeamiento urbanístico anulado se ajusta al PTPCT: omisión por parte de la sentencia impugnada de preceptos aplicables específicamente a los depósitos controlados.



- La sentencia impugnada ignora completamente el art. 2.19 del PTPCT, en virtud del cual, ahora lo veremos, los depósitos controlados y sus ampliaciones son autorizables.
- la Sala sentenciadora ha resuelto aplicando indebidamente un precepto distinto (el art. 2.9) del que regula la situación concreta de autos (depósito controlado) y debió aplicar también otros preceptos (el art. 2.19 en relación con el art. 2.18), incurriendo en error, y que supone, en la práctica, anular una figura de planeamiento urbanístico cuando, en realidad, dicho plan se ajusta a Derecho y a las determinaciones del PTPCT.
- la Sala sentenciadora ha resuelto aplicando indebidamente un precepto distinto (el art. 2.9) del que regula la situación concreta de autos (depósito controlado) y debió aplicar también otros preceptos (el art. 2.19 en relación con el art. 2.18), incurriendo en error, y que supone, en la práctica, anular una figura de planeamiento urbanístico cuando, en realidad, dicho plan se ajusta a Derecho y a las determinaciones del PTPCT.
- [...] infringe el art. 106.1 de la C.E.>>

Por su parte, la Generalidad de Cataluña sostiene en la interposición del recurso <<las siguientes infracciones legales.

1- Infracción del artículo 9.3 CE en cuanto al principio de jerarquía normativa: el Plan especial anulado por la sentencia recurrida no resulta incompatible con el Plan territorial parcial del Campo de Tarragona.

2- Infracción del artículo 103.4 de la LJCA: el citado Plan especial no es contrario a la sentencia anterior ni ha sido aprobado con la finalidad de eludir su cumplimiento.>>

Y, el Ayuntamiento de Reus fundamenta su recurso en lo siguiente:

<<I. Normas del ordenamiento jurídico y jurisprudencia infringidas (artículo 92.3.a LJCA).

1) Artículo 9.3 de la Constitución.

2) Artículo 106.1 de la Constitución y artículo 103.4 de la LJCA.

II. Pretensión deducida en el presente recurso de casación y pronunciamientos que se solicitan en el fallo del mismo (artículo 92.3.b de la LJCA),

Primero. Que se ha infringido el artículo 9.3 de la Constitución, puesto que el principio de jerarquía normativa ha sido aplicado de forma inapropiada en el supuesto de hecho enjuiciado.

Segundo. Que, el criterio de coherencia, que informa la relación entre 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, aprobado en virtud del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya de 17 de septiembre de 2012 (DOGC 6262 en fecha 27 de noviembre de 2012) y el Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona aprobado en fecha 12 de enero de 2010 (DOGC número. 5559, de 3 de febrero de 2010) conlleva el análisis sobre la compatibilidad del primero con el segundo, tarea que consiste en valorar si el PE cumple con los objetivos de equilibrio del PTP y si, en definitiva, el primero facilita el cumplimiento del segundo (PTP), todo ello, de conformidad con las reglas sobre interpretación de las normas previstas en el artículo 3.1 del Código Civil, y sin que esta valoración pueda interpretarse en términos de jerarquía normativa.

Tercero. Que, como consecuencia del pronunciamiento SEGUNDO anterior, procede la devolución de las actuaciones al Tribunal *a quo* con retroacción al momento procesal anterior a la sentencia de primera instancia, a fin que de que por dicho órgano jurisdiccional se lleve a cabo el juicio sobre la compatibilidad entre el Plan Especial con el Plan Territorial, con aplicación de la legislación autonómica y con el alcance y los límites con que estas normas configuran el criterio de coherencia.

Cuarto. Que se ha infringido el artículo 103.4 de la LJCA y la jurisprudencia aplicable a dicho precepto >>.

Para acabar solicitando se dicte <<Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro escrito en los términos interesados en la parte relativa a las pretensiones y pronunciamientos solicitados en el apartado II de este escrito [...]>>

CUARTO: Concedido traslado a la parte recurrida, Inversora Serge, S.A. formuló su oposición a lo alegado por las recurrentes y, tras la oportuna tramitación, se dictó providencia señalando para la deliberación, votación y fallo de este recurso el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, fecha en la que se celebró con observancia de las formalidades legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO: El presente recurso se interpone contra la Sentencia de cinco de abril de dos mil diecisiete, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección tercera, en el recurso nº 10/2013, sostenido contra la resolución del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña, de 17 de septiembre de 2012, aprobando 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, promovido por "Contenedores Reus, S.A." (DOGC 27-11- 12)

SEGUNDO: Por Auto de la Sección de admisión de 7 de diciembre de 2017, se acordó que la cuestión controvertida en este recurso se concreta en determinar:

<<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>>.

TERCERO: Según sostiene la sentencia de instancia:

<<OCTAVO. De la transcripción indicada, además de la vinculación y prevalencia de las determinaciones del plan territorial parcial, se desprende la imposibilidad, según este, de instalar el depósito controlado de autos en suelo por él considerado como de protección territorial, en su modalidad de suelo de preservación de corredores de infraestructuras, pues el suelo de protección territorial ha de ser preservado o se ha de condicionar su transformación, ya con carácter general, a un suficiente interés territorial, en el concreto caso derivado de la preservación de corredores de infraestructuras, áreas de suelo estas que, por razón de su situación a lo largo de determinadas infraestructuras o en corredores geográficos de paso que podrían quedar oprimidos por el espacio construido, han de quedar excluidas de transformaciones urbanísticas con la finalidad de no dificultar futuras propuestas de mejora de la movilidad territorial o de dotación de infraestructuras en general. Al mismo tiempo, este suelo de protección de corredores de infraestructuras cumple una función paisajística muy importante, garantizando unas visuales amplias y un entorno ordenado de las infraestructuras, que son uno de los principales miradores actuales del paisaje (artículo 2.8.2.c).

El suelo de protección territorial -artículo 2.9- ha de mantener mayoritariamente la condición de espacio no urbanizado, con cuya finalidad ha de ser clasificado como no urbanizable por los planes de ordenación urbanística municipal, salvo en casos previstos o excepcionales, quedando sujeto a las limitaciones del artículo 47 de la Ley de Urbanismo y a las condiciones que se deriven de los motivos que en cada caso justifiquen su consideración como suelo de protección territorial, debiendo tener en cuenta las recomendaciones del precepto.

El suelo de protección territorial considerado como de preservación de corredores de infraestructuras, en fin, no admite actuaciones de urbanización o en general de transformación que no estén funcionalmente asociadas a las infraestructuras que han de situarse en el corredor (artículo 2.9.5.c).

[..]

DECIMO. Sí cabe apreciar, ello no obstante, que la sentencia de esta Sala y Sección número 199, 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 figura aportada a estas actuaciones), 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. Con lo que, sin perjuicio de notar que el plan especial de autos carecería por ello mismo de cobertura jurídica, cuestión que no plantea directamente la actora, sí que cabe atender el argumento de ésta en el sentido de que tal plan especial, en los términos del artículo 103.4 de la ley jurisdiccional, ha sido en definitiva dictado con el objeto de eludir el cumplimiento y ejecución de tal sentencia, con la consecuencia de su nulidad de pleno derecho>>.

CUARTO: Antes de entrar a examinar los distintos recursos de casación interpuestos, debemos proceder a dar respuesta a las cuestiones procesales que Inversora Serge S.A. plantea en su escrito de oposición a los mismos.



Lo primero que cabe recordar es que el art. 90.2 LJCA, establece de forma tajante que "En el escrito de oposición no podrá pretenderse la inadmisión del recurso."

En otro orden de cosas y con independencia de lo anterior, la parte recurrida, en primer lugar y tras referirse al contenido formal de cada uno de los recursos de casación, alega el incumplimiento de una serie de requisitos de forma, defectos que determinarían una declaración total o parcial de inadmisión de los mismos.

Sobre esta alegación, que debe ser desestimada, conviene recordar que, a diferencia del rigor formal del escrito de interposición en el anterior modelo casacional, la LJCA en su redacción vigente señala que el escrito de interposición deberá, en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan:

a) Exponer razonadamente por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia que como tales se identificaron en el escrito de preparación, sin poder extenderse a otra u otras no consideradas entonces, debiendo analizar, y no sólo citar, las sentencias del Tribunal Supremo que a juicio de la parte son expresivas de aquella jurisprudencia, para justificar su aplicabilidad al caso; y

b) Precisar el sentido de las pretensiones que la parte deduce y de los pronunciamientos que solicita.

Esto es, la ley es bastante parca al establecer los requisitos del escrito de interposición, si bien, si que es importante destacar que la ley se refiere a la necesidad de que el escrito de interposición razone por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia mencionadas en el escrito de preparación, aclarando que la parte no podrá "extenderse a otra u otras no consideradas entonces".

Tal precisión lo que supone es mantener nuestra anterior doctrina sobre la correspondencia del contenido del escrito de preparación y el de interposición, correspondencia que se cumple en los escritos de interposición presentados, los cuáles, con independencia de su estructura formal, cumplen el requisito de ceñirse a aquello que la Sala de admisión consideró como de interés casacional objetivo.

QUINTO: En segundo lugar, se afirma que lo que se solicita de este Tribunal es la interpretación de normativa autonómica.

Debemos recordar que entre los requisitos del escrito de preparación se encuentra el de "Justificar, en el caso de que ésta hubiera sido dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de un Tribunal Superior de Justicia, que la norma supuestamente infringida forma parte del Derecho estatal o del de la Unión Europea".

Tal y como estableció el Auto de la Sala de Admisión de 26 de junio de 2017:

<<La jurisprudencia constante ha recordado que el artículo 86.4 de la LJCA, - actual artículo 86.3 de la LJCA, tras la reforma operada por la LO 7/2015, de 21 de julio-, dispone que las sentencias, sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sean relevantes y determinantes del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora, preceptuando el artículo 89.2. d) y e) de la expresada Ley, a propósito del escrito de preparación, que habrá de justificarse que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia. Ha señalado la jurisprudencia, con similar reiteración, que el citado artículo 86.3 determina que el recurso de casación no se puede fundar en la infracción de normas de Derecho autonómico, ni cabe eludir dicho obstáculo procesal encubriendo la denuncia de la indebida interpretación y aplicación de normas autonómicas bajo una cita artificiosa y meramente instrumental de normas de derecho estatal. Aplicando estas premisas al asunto del caso, el escrito de preparación del recurso no se ajusta a lo que dispone el citado artículo 89.2, pues de la lectura del mismo procede anticipar que en ningún caso la recurrente ha justificado que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia, por cuanto en ningún caso, justifica que la infracción denunciada del artículo 25 de la LJCA haya sido determinante del fallo de la sentencia ya que se limita a citar la norma, sin hacer explícito cómo o en qué sentido la infracción que se denuncia ha influido en el fallo, argumentado por el contrario el interés casacional objetivo en torno a preceptos autonómicos.

Tal y como ha declarado esta Sala, lo que caracteriza a la recurribilidad de las sentencias (artículo 86.3 LJCA) no es tanto la naturaleza estatal o autonómica de las normas aplicadas en el proceso sino, en relación con la fundamentación jurídica de la sentencia, el carácter estatal de las normas en que el recurrente pretende basar su recurso, las cuales ha de anticipar en el escrito de preparación, como así ha sido (AATS de 3 de marzo de 2016, rec. 3950/2014 y de 19 de noviembre de 2015, rec.3908/2014)>>.

En el presente caso, la propia Sala de admisión identificó 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", esto es, normativa de derecho estatal.



SEXTO: 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.

SÉPTIMO: 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>>.

Añadiendo que <<Estarnos en definitiva ante un tipo de plan urbanístico de nueva creación en la legislación catalana que pese haberse denominado por el legislado como "especial" (con la confusión que ello genera), en realidad se trata de planes autónomos y sectoriales que normativamente están facultados para implantar, al caso, infraestructuras de gestión de residuos no previstos en el planeamiento territorial>>.

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.

Sin que la posterior Ley 3/1984, de 9 de enero, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, estableciese ninguna peculiaridad en cuanto a una eventual ordenación jerárquica entre tales clases de planes (urbanísticos unos y territoriales los otros), no siendo hasta el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, aprobando el texto refundido de las disposiciones vigentes en Catalunya en materia urbanística, cuando en sus artículos 17.1 y 18 se establecieron ciertas consideraciones o matizaciones al respecto, al disponer el último precepto citado la necesidad de que los planes de ordenación urbanística fuesen "coherentes" con las determinaciones del plan territorial general y de los planes territoriales parciales, facilitando su cumplimiento.

Coherencia también perseguida, en similares términos, por los respectivos artículos 13.2, 55.5, 60.2, 61.25 85.3.a), tanto de la Ley 2/ 2002, de 14 de mayo, de Urbanismo de Catalunya, como del Decreto Legislativo 1 /2005, de 26 de julio, aprobando su texto refundido (aplicable al caso por ratones temporales), al disponer que los planes urbanísticos deben ser coherentes con las determinaciones del plan territorial general y de los planes territoriales parciales y sectoriales y facilitar su cumplimiento. En similar sentido los artículos 13.2 y 5



5.5, 60.2, 61.2 y 87.3.a) del Decreto Legislativo 1/ 2010, de 3 de agosto , por el que se aprueba un nuevo texto refundido de la Ley de Urbanismo (a pesar del olvido legal en cada uno de esos ordenamientos de algunas figuras de planeamiento territorial, como ya se ha manifestado en nuestras sentencias número 822, de 2 de noviembre de 2011, 687, de 2 de octubre de 2012 y 769, de 30 de octubre de 2012).

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.

OCTAVO: El art. 2.8.2.c) de las normas de ordenación territorial del PTPCT define la categoría de suelo de protección en los siguientes términos:

<<Artículo 2.8 Suelo de protección territorial: definición

1. Comprende aquel suelo que el Plan no considera imprescindible que forme parte de la red de suelo de protección especial, pero que tiene valores, condicionantes o circunstancias que motivan una regulación restrictiva de su posible transformación, puesto que existe en el ámbito del Plan suficiente suelo de protección preventiva o vinculado a las estrategias de desarrollo urbanístico que se establecen en el artículo 3.5 para dar respuesta a todas las necesidades de desarrollo urbanístico o de edificación en suelo no urbanizable que se diesen a lo largo de su periodo de vigencia.

2. El Plan distingue tres motivos por los que el suelo tiene que ser considerado suelo de protección territorial y en consecuencia debe ser preservado o se ha de condicionar la transformación a un suficiente interés territorial: (...)

c) La preservación de corredores de infraestructuras. Señala áreas de suelo que, por razón de su situación a lo largo de determinadas infraestructuras o en corredores geográficos de paso que podrían quedar escañados por el espacio construido, tienen que quedar excluidas de transformaciones urbanísticas con el fin de no dificultar futuras propuestas de mejora de la movilidad territorial o de dotación de infraestructuras en general. A la vez, este suelo cumple 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.>>

NOVENO: Siendo este el tenor literal de las previsiones del Plan territorial, se argumenta por los recurrentes que:

<<La sentencia recurrida omite por completo determinados preceptos de las mismas normas de ordenación territorial del PTPCT que amparan clara y específicamente la instalación de vertederos de residuos en el suelo de protección territorial de preservación de corredores de infraestructuras previsto por el propio PTPCT.

Se trata del artículo 2.19 y, por remisión de éste, el artículo 2.18.2 y 3 de las normas de ordenación territorial, que establecen: "Artículo 2.19 Vertederos, plantas de gestión de residuos y estaciones depuradoras de aguas residuales

El Plan no afecta los vertederos, las plantas de tratamiento de residuos y las estaciones depuradoras de aguas residuales que fueron autorizadas de acuerdo con los procedimientos y condiciones establecidos por la legislación sectorial vigente. En cuanto a la autorización de nuevos vertederos, y la ampliación, explotación y restauración de los existentes rige lo que establecen los apartados 2 y 3 del artículo 2.18.>>

<<Artículo 2.18 Actividades extractivas

1. El Plan no afecta a las actividades extractivas autorizadas de acuerdo con los procedimientos y condiciones establecidos por la legislación sectorial vigente.

2. Se pueden autorizar nuevas actividades extractivas y ampliaciones de las ya autorizadas en suelo de protección especial y territorial siempre y cuando no afecten de forma clara y definitiva los valores que han motivado la protección especial o territorial del conjunto del espacio protegido. Estas autorizaciones se tienen que regir por la normativa vigente relativa a actividades extractivas en espacios naturales protegidos y tienen que tener en cuenta las determinaciones del Plan y las estrategias de desarrollo urbano y de infraestructuras, en tanto que pueden ser también argumento favorable o desfavorable para determinadas ubicaciones. En cualquier caso, en la restauración de estos espacios se debe tener cuidado de restablecer los valores que, en cada caso, han motivado la protección especial.



3. Las propuestas del Plan para la protección de los suelos no urbanizados y del paisaje que se establecen en los títulos II y VI de estas normas serán específicamente consideradas en la elaboración de los proyectos de explotación y de los programas de restauración, y en los informes preceptivos correspondientes.>>

DÉCIMO: Se sostiene por los recurrentes que:

<<Por tanto, el PTPCT admite expresa y específicamente la autorización de nuevos vertederos y plantas de gestión de residuos (además de estaciones depuradoras de aguas residuales) y la ampliación de los existentes en suelo de protección especial y de protección territorial (en el cual se incluye el suelo de preservación de corredores de infraestructuras, conforme al artículo 2.8.2 del PTPCT), 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", es decir, en este caso, que no afecten de forma clara y definitiva la funcionalidad del corredor de infraestructuras.

Esta condición se cumple plenamente en el caso del depósito controlado que es objeto del PEU que nos ocupa, ya que por sus propias características y por las características del área de preservación de corredores de infraestructuras en que se emplaza, no hay riesgo alguno de que pueda llegar a afectar la funcionalidad del corredor, ni mucho menos "de forma clara y definitiva">>.

DECIMOPRIMERO: Esta Sala no comparte tales conclusiones. 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.

DECIMOSEGUNDO: En segundo lugar, se plantea por los recurrentes la infracción de la aplicación que la sentencia de instancia realiza del art. 103.4 LJCA.

A estos efectos debemos recordar que, en armonía con el designio constitucional, derivado del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), de procurar la integridad y efectividad del fallo, nuestra ley procesal arbitra un mecanismo privilegiado para anular radicalmente los actos o disposiciones encaminadas al propósito de eludir el cumplimiento de la sentencia firme. Como hemos señalado -entre otras varias- en nuestras STS de 21 de junio de 2005 , 2 de febrero y 28 de diciembre de 2006 <<[...] el artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción , en sus apartados 4 y 5, permite que en el procedimiento de ejecución, resolviendo un mero incidente en él planteado, se declare la nulidad de actos o disposiciones administrativas distintas, claro es, de las que ya fueron enjuiciadas en la sentencia en ejecución. Pero para ello exige, no sólo que el acto o disposición sea contrario a los pronunciamientos de dicha sentencia, sino, además, que se haya dictado con la finalidad de eludir su cumplimiento. El precepto contempla, pues, un singular supuesto de desviación de poder, en el que el fin perseguido por el acto o disposición no es aquél para el que se otorgó la potestad de dictarlo, sino el de eludir el cumplimiento de la sentencia>>.

Por tanto, la LRJCA de 1998, tras la regulación de la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, contiene, en tercer lugar, los supuestos que cabe calificar de ejecución fraudulenta. Esto es, aquellos supuestos en los que la Administración aparenta formalmente ejecutar la sentencia dictada, mediante los pronunciamientos, actos o actuaciones para ello necesarios pero, sin embargo, el resultado obtenido no conduce justamente a la finalidad establecida por la propia Ley; como consecuencia, lo que ocurre es que con la actuación administrativa, en realidad, no se alcanza a cumplir la sentencia en la forma y términos que en esta se consignan, para conseguir llevarla a puro y debido efecto.

Para evitar, justamente, este tipo de actuaciones, el artículo 103 en sus números 4 y 5, contempla la situación, prevista por el legislador, de los supuestos "[...] de los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento"; para estos casos, esto es, cuando se está en presencia de una actuación jurídica de la Administración -concretada en la emisión de posteriores actos administrativos o en la aprobación de nuevas disposiciones- presididas por la finalidad de eludir el fallo, el legislador establece como sanción la nulidad de pleno derecho de tales actos y disposiciones, remitiéndose al procedimiento para declarar la nulidad de pleno derecho mencionada.

Conviene, pues, destacar que el objeto de este incidente -vía excepcional y privilegiada para obtener una declaración de nulidad absoluta de actos y disposiciones- cuenta con un esencial componente subjetivo, pues lo que en él debe demostrarse es, justamente, la finalidad de burlar la sentencia firme con el nuevo y posterior



acto o disposición o, dicho de otro modo, la concurrencia de la desviación de poder en la nueva actuación administrativa, en relación con el pronunciamiento de la sentencia.

Al margen de ello, no es impertinente destacar que la posibilidad legal de anular de pleno derecho los actos o disposiciones aquejados de tal finalidad evasiva o fraudulenta (art. 103.4 LJCA) debe complementarse con la previsión normativa del apartado 5 del mismo artículo: <<[...] 5. El órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del art. 109, salvo que careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley>>.

Pero igualmente, 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.

DECIMOTERCERO: En el presente caso, la sentencia se limita a señalar que <<Sí cabe apreciar, ello no obstante, que la sentencia de esta Sala y Sección número 199, 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 figura aportada a estas actuaciones), 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. Con lo que, sin perjuicio de notar que el plan especial de autos carecería por ello mismo de cobertura jurídica, cuestión que no plantea directamente la actora, sí que cabe atender el argumento de ésta en el sentido de que tal plan especial, en los términos del artículo 103.4 de la ley jurisdiccional, ha sido en definitiva, dictado con el objeto de eludir el cumplimiento y ejecución de tal sentencia, con la consecuencia de su nulidad de pleno derecho>>.

Esto es, 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.



DECIMOCUARTO: De acuerdo con todo lo expuesto y rechazando en parte la interpretación que mantiene la parte recurrente, consideramos que 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).

DECIMOQUINTO: La interpretación que se acaba de establecer conduce a la desestimación de la pretensión que la parte deduce y precisa en el escrito de interposición del recurso. No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad, no correspondiendo tampoco efectuar pronunciamiento acerca de la imposición de las costas causadas en la instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico decimocuarto:

Desestimar el recurso de casación nº 3832/2017, interpuesto contra la Sentencia de cinco de abril de dos mil diecisiete, dictada por la sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso nº 10/2013, sostenido contra la resolución del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña, de 17 de septiembre de 2012, aprobando 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, promovido por "Contenedores Reus, S.A." (DOGC 27-11- 12), que queda firme; con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes interesadas e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez. Octavio Juan Herrero Pina, Juan Carlos Trillo Alonso,

Wenceslao Francisco Olea Godoy, Cesar Tolosa Tribiño.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, **D. Cesar Tolosa Tribiño**, estando la Sala reunida en audiencia pública; Doy fe.