



<http://civil-mercantil.com/>

**TRIBUNAL SUPREMO, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)**

*Sentencia de 14 de febrero de 2014*

*Rec. n.º 397/2012*

**SUMARIO:**

**Autorización ambiental. Proyecto de depósito de residuos. Consideración como sistema urbanístico. Previsión del Plan General. Restauración de la situación anterior.** *La anulación de una licencia o autorización para la realización de una obra comporta, como consecuencia obligada, la demolición de lo realizado al amparo de aquella autorización anulada. Tratándose de obras realizadas al amparo de una licencia que contraviene normas urbanísticas, la anulación de ésta comporta la obligación de demolición de aquéllas; de suerte que, ni la sentencia que acuerda ésta, aunque no hubiera sido pedida, es incongruente, ni se rebasa el sentido del título ejecutivo cuando se ordena tal demolición en la fase de ejecución pese a que el título sólo contuviera explícitamente el pronunciamiento anulatorio de la licencia.*

**PRECEPTOS:**

Constitución Española, arts. 38y 45.2.

Código Civil, art. 3.1.

Ley 22/1973 (Ley de Minas), arts. 5.3, 17.2, 20.2, 33.2, 66 y 112.3.

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 33.2, 88.1, 89 y 92.1.

Ley 6/1998 (LRSV), arts. 20.

**PONENTE:**

*Don Eduardo Calvo Rojas.*

Magistrados:

Don EDUARDO CALVO ROJAS

Don JESUS ERNESTO PECES MORATE

Don JOSE JUAN SUAY RINCON

Don MARIANO DE ORO-PULIDO LOPEZ

Don RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a catorce de Febrero de dos mil catorce.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 397/2012 interpuesto por la GENERALIDAD DE CATALUÑA, representada y asistida por su Abogada, y por la entidad RECUPERACIÓN DE PEDERES, S.L. representada por el Procurador D. Luis Arredondo Sanz, contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del



<http://civil-mercantil.com/>

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 23 de septiembre de 2011 dictada en el recurso contencioso-administrativo 668/2003 . Se ha personado como parte recurrida la PLATAFORMA ALTERNATIVA A L'ABOCADOR DE CRUÏLLES (PAAC), representada por el Procurador D. Adolfo Morales Hernández-Sanjuán.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

##### **Primero.**

La representación de D<sup>a</sup> Agueda y de Plataforma Alternativa a l'Abocador de Cruïlles interpuso recurso contencioso- administrativo contra la resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña de 10 de abril de 2003 por la que se otorgaba la autorización ambiental solicitada por Recuperació de Pedreres, S.L. para proyecto de depósito de residuos de clase I y II en el paraje de Vacamorta, término municipal de Cruïlles, Monells y Sant Sadurní de l'Heura (Baix Empordà).

La Sección 1<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó una primera sentencia con fecha 24 de noviembre de 2006 . Sin embargo, dado que en ella la Sala de instancia acogía un motivo de anulación sobre el que no había existido debate, la sentencia fue casada por sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2011 (casación 391/2007 ) en la que se ordenó "... la reposición de las actuaciones al momento anterior al de dictar sentencia, para que la Sala de instancia someta la cuestión a las partes según lo indicado en el artículo 33.2 de la LJCA , y resuelva lo que corresponda" .

La Sala de instancia, después de someter la cuestión a la consideración de las partes, dictó sentencia con fecha 23 de septiembre de 2011 (recurso 668/2003 ) en cuya parte dispositiva se acuerda:

<< Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por Doña Agueda y la Plataforma Alternativa a l'Abocador de Cruïlles, contra la resolución dictada el 10 de abril de 2003 por el Conseller de Medi Ambient, que se declara nula.

Segundo. Ordenar a la Administración demandada la restauración del lugar a la situación habida con anterioridad al acto recurrido, respecto de las actuaciones llevadas a cabo con origen en el mismo.

Tercero. No efectuar pronunciamiento impositivo de las costas procesales devengadas en la substanciación del presente recurso>>.

##### **Segundo.**

En su antecedente segundo la sentencia expone las pretensiones de la parte actora en los siguientes términos:

<< (...) La actora dedujo demanda en la que, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables, terminaba solicitando que se dictara sentencia por la que se estime el recurso y se declare la nulidad y, subsidiariamente, la anulabilidad de la resolución recurrida. También subsidiariamente se declare la anulabilidad de las prescripciones de la autorización en relación con el control inicial de la actividad y el deber de las autoridades competentes de inspeccionar el emplazamiento y las instalaciones del vertedero para comprobar que este cumple todas las condiciones de la autorización. También con carácter principal se pide que se declare el derecho de los demandantes a obtener la restauración del paraje de Vacamorta, condenando a la Administración demandada a retirar todos los residuos del depósito autorizado y a restaurar el lugar, dejándolo en el mismo estado que tenía cuando se inició la actividad, así como a recuperar y naturalizar toda la zona húmeda de Vacamorta, tanto la de Cruïlles, como la inventariada de Corçà, retirando las tierras procedentes de la excavación del depósito con la que se ha rellenado las balsas o cubetas, con el fin de devolver al paraje de Vacamorta el

<http://civil-mercantil.com/>

interés ecológico que motivó su inclusión en el inventario de las zonas húmedas de Catalunya y dejarlo en el mismo estado que tenía antes del inicio de la actividad de depósito de residuos>>.

Los argumentos de impugnación que aducía la parte demandante los resume el fundamento de derecho primero de la sentencia del modo siguiente:

<< (...) En defensa de su pretensión anulatoria la parte actora alega: 1. La necesidad de proteger el espacio natural de la zona húmeda de las tierras de Vacamorta en Cruïlles y Corça; 2. El inventario de zonas húmedas de Catalunya vulnera el artículo 11.1 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espais Naturals Protegits ; 3. La autorización recurrida niega la condición de zona húmeda a las cubetas y balsas de Vacamorta pertenecientes a Cruïlles; 4. Falta de evaluación ambiental del impacto del vertedero sobre la zona húmeda inventariada; 5. La falta de evaluación ambiental de las consecuencias de la construcción y funcionamiento del depósito, que ha comportado la destrucción de la zona húmeda de Vacamorta, especialmente la inventariada; 6. En resumen, incumplimiento del anexo 1.I del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre; 7. La autorización recurrida constituye un grave peligro para las aguas subterráneas; 8. El depósito de residuos plantea un grave riesgo para los habitantes de los núcleos de población más próximos de Puigventós, La Bisbal, Empordà y Cruïlles; 9. Falta de análisis económico que demuestre el cumplimiento del artículo 11 del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre , en relación con los artículos 10 y 8 A) y de la Directiva 1999/31 / CE, del Consell, de 26 de abril de 1999 , relativo al vertedero de residuos; 10. La falta de viabilidad técnica y económica del depósito es la causa de que éste no pueda construirse ni funcionar cumpliendo las medidas correctoras impuestas en la autorización; 11. La autorización excluye del control o inspección inicial del depósito de las condiciones exigidas en la autorización relativas a la viabilidad económica del depósito, al condicionamiento del vaso para la protección de las aguas subterráneas y a la protección de la atmósfera y de la salud de los núcleos habitados próximos al depósito; 12. El depósito de residuos no cumple las medidas establecidas en la autorización recurrida, especialmente en la impermeabilización de los vasos; 13. Ilegalidad del planeamiento de Cruïlles, Monells y Sant Sadurní de l'Heura al admitir la instalación del vertedero; 13. Falta de respuesta a las alegaciones de las recurrentes y de otros interesados; 14. Omisión del trámite esencial de audiencia a los interesados, garantizado por el artículo 105 de la CE ; 15. Lámina sintética de impermeabilización y estabilidad mecánica del conjunto; 16. Falta de imposición de servidumbre forzosa o de permiso de los propietarios del riego en que se autoriza con el vertido de las aguas pluviales; 17. No se ha realizado ningún estudio de impacto ambiental sobre el patrimonio paleontológico de las parcelas del depósito de residuos; 19. Restablecimiento de la situación anterior a la concesión de la autorización con restauración del perímetro del depósito y recuperación y naturalización de todas las balsas y cubetas de Vacamorta>>.

A fin de deslindar el alcance de la controversia planteada, el fundamento segundo de la sentencia señala:

<< (...) SEGUNDO.- Habida cuenta la exposición detallada recogida en la demanda, es preciso deslindar, primeramente, el objeto del presente recurso, que no es otro que la autorización ambiental para la instalación de un depósito de residuos, lo que impide extender el enjuiciamiento a distintas cuestiones que guardan relación con otros actos administrativos que no son objeto de este procedimiento, como las referidas a la necesaria protección de las zonas húmedas, inventariadas o no, la vulneración de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de inventario de zonas húmedas de Catalunya por el citado Inventario, actividades extractivas de la zona y su programa de restauración, incumplimiento de las medidas dispuestas en la autorización.

De igual forma y según lo establecido en el artículo 65.1 de la LJCA , en cuanto dispone que en el acto de la vista o en el escrito de conclusiones no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en los escritos de demanda y contestación, deben ser rechazadas las cuestiones planteadas por la actora por primera vez en el escrito de conclusiones>>.



<http://civil-mercantil.com/>

La estimación del recurso contencioso-administrativo, y consiguiente anulación de la autorización ambiental impugnada, se sustenta en las razones que se exponen en los fundamentos cuarto, quinto y sexto de la sentencia, de los que extraemos los siguientes párrafos:

<< (...) CUARTO.- Cuando se otorga la autorización ambiental aquí impugnada, la regulación de los sistemas urbanísticos se encontraba contenida en el artículo 34 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo (LU), en el que se dispone: "1. Integran los sistemas urbanísticos generales los terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para las comunicaciones, para los equipamientos comunitarios y para los espacios libres públicos, si su nivel de servicio es de ámbito municipal o superior. Los sistemas urbanísticos generales configuran la estructura general del territorio y determina el desarrollo urbano. 2. Integran los sistemas urbanísticos locales los terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para las comunicaciones, para los equipamientos comunitarios y para los espacios libres públicos, si su nivel de servicio es un ámbito de actuación de suelo urbano o de suelo urbanizable delimitado o el conjunto de suelo urbano de un municipio, de acuerdo con lo establecido, en este último caso, en el plan de ordenación urbanística municipal o en el programa de actuación urbanística municipal".

Dentro de los sistemas urbanísticos se encuentra el de equipamientos comunitarios, que según el apartado 4 del citado precepto comprende, entre otros, el de servicios técnicos y una variedad de éstos es el de tratamiento de residuos (47.4.d) de la LU).

QUINTO. La resolución recurrida, en su encabezamiento, hace mención de los datos del expediente y describe la actividad que autoriza [...]

De esa información, especialmente de la indicada capacidad máxima diaria y de la superficie del vaso, se extrae que el depósito de residuos no especial que autoriza la resolución recurrida tiene relevancia suficiente para merecer la consideración de sistema general urbanístico de equipamiento comunitario, en los términos del artículo 34.1 de la LU, al tener un alcance supramunicipal, con incidencia en la estructura general del territorio y determinación del desarrollo urbano. En este sentido, en el apartado 2.1 del estudio de impacto ambiental ya se indica que se propone la construcción de un depósito controlado de residuos industriales para dar salida a los generados en la provincia de Girona, precisando la codemandada que la autorización ambiental recurrida permite que se admita el vertido de residuos de toda Catalunya.

Conforme a lo establecido en el artículo 57.2. c) de la LU, corresponde a los planes de ordenación urbanística municipal, definir la estructura general que debe adoptarse para la ordenación urbanística del territorio y establecer las pautas para su desarrollo. El artículo siguiente, en su apartado 1.c), concreta que esos planes desarrollan, para cada clase de suelo, la estructura general y el modelo del territorio, que ha de adecuarse a las determinaciones de los artículos 3 y 9. d).

La ordenación sobre la materia contenida en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Financieras y Administrativas, y en el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo, a la que remiten la Administración demandada y la codemandada, no resulta de aplicación al caso de autos, ya que no formaban parte del ordenamiento jurídico cuando se dictó el acto recurrido.

SEXTO. Según se recoge en la certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento de Cruïlles-Monells- Sant Sadurní de l'Heure, el suelo de las fincas ocupadas por el vertedero está clasificado como no urbanizable, con la calificación de rústico general, clave RG, área de actividades extractivas, recogiendo en el artículo 120 y siguientes de las Normas Urbanísticas del Texto Refundido del Plan General las condiciones de uso y construcción y en el artículo 233 y 234 las normas de las áreas de actividades extractivas. No se recoge previsión alguna sobre un sistema general de equipamientos comunitarios, como el que el acto recurrido versa, cuando según dispone el artículo 34 LU, es en sede de planeamiento general donde deben plantearse las posibles alternativas a la instalación de un sistema,



<http://civil-mercantil.com/>

para finalmente justificar debidamente, en atención a la declaración de impacto ambiental, el emplazamiento que se disponga en cada clase de suelo. Esta determinación ha de ser previa a la autorización ambiental, cuyo otorgamiento no se puede sustentar única y exclusivamente en la clasificación del suelo como no urbanizable, sino que ha de sujetarse a las previsiones del planeamiento general en cuanto a sistemas urbanísticos.

En estos términos se ha de estimar este motivo de impugnación>>.

Los demás defectos formales y sustantivos alegados por la parte demandante son examinados en los fundamentos tercero, séptimo, octavo, noveno, décimo, decimoprimer, decimosegundo y decimotercero de la sentencia, sin que sobre ninguna de las cuestiones allí abordadas se haya suscitado debate en casación.

Por todo ello la Sala de instancia, como ya hemos visto, estima en parte el recurso contencioso-administrativo, declara nula la autorización ambiental impugnada y ordena a la Administración demandada la restauración del lugar a la situación habida con anterioridad al acto recurrido, respecto de las actuaciones llevadas a cabo con origen en el mismo.

#### **Tercero.**

Notificada la sentencia a las partes, prepararon recurso de casación las representaciones procesales de la entidad Recuperació de Pedreres, S.L. y de la Generalitat de Catalunya, que luego formalizaron sus recursos mediante escritos presentados el 6 de marzo de 2012 y el 3 de mayo de 2012, respectivamente.

#### **Cuarto.**

En el recurso de la Generalitat de Catalunya se formulan tres motivos de casación, los dos primeros al amparo del artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción y el tercero invocando el artículo 88.1.d/ de la misma Ley . Tales motivos de casación tienen, en síntesis, el siguiente enunciado y contenido:

1.- Infracción de las normas reguladoras de la sentencia -se citan como vulnerados el artículo 218.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con los artículos 33 y 67 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , y jurisprudencia del Tribunal Supremo. La parte recurrente señala que la sentencia recurrida incurre en un vicio de incongruencia, pues sometió a la consideración de las partes la cuestión urbanística abordada en una anterior sentencia de 16 de junio de 1999 (recurso-contencioso-administrativo 1716/1995 ) pero luego resuelve el litigio por razones distintas a las expuestas en dicha sentencia y sin dar respuesta a las alegaciones que habían formulado las partes respecto de ella.

2.- Infracción de las normas reguladoras de la sentencia -se citan aquí como vulnerados los artículos 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 214 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , por incurrir la sentencia en falta de motivación y en infracción del principio de invariabilidad de las resoluciones judiciales. Sostiene la recurrente, de un lado, que la sentencia no motiva el pronunciamiento segundo de su parte dispositiva ("Ordenar a la Administración demandada la restauración del lugar a la situación habida con anterioridad al acto recurrido, respecto de las actuaciones llevadas a cabo con origen en el mismo"). De otra parte, el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo que casó la primera sentencia obligaba a la Sala de instancia a someter a la consideración de las partes la cuestión sobre la que no había existido debate y resolver luego sobre esa cuestión, sin que la nueva sentencia pudiese entrar a resolver otras cuestiones no abordadas por la dictada en casación, ni añadir un pronunciamiento que no figuraba en la primera sentencia, como es el relativo a la restauración del lugar a la situación anterior.



<http://civil-mercantil.com/>

3.- Infracción del artículo 20 de la 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones, así como de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas -sin especificar los preceptos de esta Ley que se consideran vulnerados-, los artículos 5.3 , 17.2 , 20.2.a /, 33.2 , 66 y 112.3 el Reglamento General para el Régimen de la Minería aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, y, de nuevo sin especificar preceptos, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, la Directiva 1999/31/CE, del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, y el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, sobre eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, que traspuso al ordenamiento interno la citada Directiva. La parte recurrente considera que la sentencia de instancia vulnera la normativa que permite el establecimiento en suelo no urbanizable de actividades específicas de interés público y su procedimiento urbanístico especial.

El escrito del Abogado de la Generalitat termina solicitando que se dicte sentencia que case y anule la sentencia recurrida y se resuelva desestimando el recurso contencioso-administrativo, confirmando la validez de la actuación administrativa impugnada, o, subsidiariamente, disponiendo la reposición de las actuaciones al momento anterior al de dictar sentencia en el caso de que se considere que la Sala de instancia no resolvió en los términos planteados a las partes según lo indicado en el artículo 33.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción .

#### **Quinto.**

La representación de Recuperació de Pedreres, S.L. formula en su recurso dos motivos de casación, el primero al amparo del artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción y el segundo invocando el artículo 88.1.d/ de la misma Ley . El enunciado y contenido de estos motivos es, resumidamente, el siguiente:

1.- Infracción de las normas reguladoras de la sentencia y de las que rigen los actos y garantías procesales (se citan como infringidos los artículos 33.2 y 67.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción ). La recurrente aduce que la sentencia incurre en falta de motivación respecto del apartado segundo del fallo; que se han infringido las normas que rigen el trámite de audiencia para que las partes formularan alegaciones sobre cuestiones nuevas planteadas por la Sala; y que la sentencia incurre en incongruencia respecto de las cuestiones controvertidas y no se pronuncia sobre la cuestión relativa al plan especial, que había sido alegada.

2.- Infracción de la Ley 6/1998, de 13 de abril, la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, del Reglamento General del Régimen de la Minería aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, la Ley 10/1998, de 10 de abril, de Residuos, la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos, el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, de transposición de dicha Directiva, la Ley 12/1992, de 16 de julio, de Industria, la Directiva 2006/23/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 16/2002, de 1 de junio, de prevención y control integrados de la contaminación, el artículo 3.1 del Código Civil , y los artículos 38 y 45.2 de la Constitución . La recurrente plantea en este motivo cuestiones de diversa índole como son: que la sentencia de instancia vulnera la normativa que permite el establecimiento en suelo no urbanizable de actividades específicas de interés público y su procedimiento urbanístico especial; que la instalación a que se refiere la controversia tiene por objeto no sólo el depósito de residuos no especiales, sino también la restauración del área minera de extracción de arcillas; que la Ley de Residuos admite que la gestión de residuos en general y de la de depósito en vertedero en particular son actividades que pueden ejercer las autoridades competentes y las empresas privadas; que un vertedero sólo puede ubicarse en suelo no urbanizable; que la normativa aplicable sólo exige la conformidad de la actividad a autorizar con el planeamiento urbanístico en vigor, sin ninguna exigencia adicional; que se ha infringido el artículo 3.1 del Código Civil al interpretar la Sala de instancia que el vertedero o depósito de residuos no peligrosos tenga que ser objeto de su previsión como sistema comunitario comarcal por el Plan General o de Ordenación Urbanística Municipal; y, en fin, que se han

<http://civil-mercantil.com/>

infringido los principios de libertad de empresa y de protección del medio ambiente ( artículos 38 y 45.2 de la Constitución ).

El escrito de la entidad Recuperació de Pedreres, S.L. termina solicitando que se case y anule la sentencia recurrida y, en su lugar, se declare ajustada a derecho la autorización ambiental otorgada por resolución de 10 de abril de 2003.

**Sexto.**

Por auto de la Sección Primera de esta Sala de 14 de junio de 2012 se acordó la admisión a trámite de los recursos de casación, así como la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta de conformidad con las reglas de reparto de asuntos.

**Séptimo.**

Recibidas las actuaciones en esta Sección Quinta, por diligencia de ordenación de 26 de septiembre de 2012, se dio traslado a la representación procesal de la parte recurrida para que formalizase su oposición al recurso de casación, lo que llevó a cabo la representación de la Plataforma Alternativa a l'Abocador de Cruïlles (PAAC) mediante escrito presentado el 15 de noviembre de 2012 en el que expone las razones por las que a su entender procede la inadmisión, o, en su defecto, la desestimación de los motivos de casación formulados por las recurrentes. Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia declarando la inadmisibilidad de los recursos de casación, o subsidiariamente los desestime; o, de nuevo subsidiariamente, para el caso de que se aprecie el vicio de incongruencia omisiva de la sentencia, se dicte sentencia declarando la nulidad del acuerdo impugnado de de 10 de abril de 2003, condenando a las recurrentes al pago de las costas procesales por temeridad en el planteamiento de los recursos de casación.

**Octavo.**

Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 12 de febrero de 2012, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas ,

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.**

En las presentes actuaciones (recurso de casación nº 397/2012) se examinan los recursos de casación interpuestos por la Generalitat de Catalunya y por la entidad Recuperació de Pedreres, S.L. contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 23 de septiembre de 2011 (recurso contencioso-administrativo 668/2003 ).

Como hemos visto en el antecedente primero, la referida sentencia estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Dª Agueda y la Plataforma Alternativa a l'Abocador de Cruïlles, declarando nula la resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña de 10 de abril de 2003 por la que se otorgaba la autorización ambiental solicitada por Recuperació de Pedreres, S.L. para proyecto de depósito de residuos de clase I y II en el paraje de Vacamorta, término municipal de Cruïlles, Monells y Sant Sadurn de l'Heura (Baix Empordà), ordenando la sentencia a la Administración demandada la restauración del lugar a la situación habida con anterioridad al acto recurrido, respecto de las actuaciones llevadas a cabo con origen en el mismo.

**Segundo.**



<http://civil-mercantil.com/>

Para un adecuado entendimiento de las cuestiones suscitadas en el presente recurso de casación debemos recordar -ya lo hemos señalado en el antecedente primero- que la Sala de instancia ya había dictado en el recurso contencioso- administrativo 668/2003 una anterior sentencia, con fecha 24 de noviembre de 2006 , que fue casada por sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2011 (casación 391/2007 ), toda vez que en aquélla la Sala de instancia había acogido un motivo de anulación sobre el que no había existido debate en el proceso. Por ello la sentencia que declaró haber lugar al recurso de casación ordenó "... la reposición de las actuaciones al momento anterior al de dictar sentencia, para que la Sala de instancia someta la cuestión a las partes según lo indicado en el artículo 33.2 de la LJCA , y resuelva lo que corresponda" .

La Sala de instancia, después de someter la cuestión a la consideración de las partes en los términos que luego veremos, dictó la sentencia de fecha 23 de septiembre de 2011 , ahora recurrida en casación.

En el antecedente segundo hemos dejado señalada la controversia planteada en el proceso de instancia así como las razones que expone la sentencia recurrida para fundamentar la estimación del recurso contencioso-administrativo. Debemos entonces entrar a examinar los motivos de casación formulados por las recurrentes, cuyo enunciado y contenido hemos resumido en los antecedentes cuarto y quinto. Pero antes debemos referirnos a las causas de inadmisión planteadas por la parte recurrida en su escrito de oposición.

#### **Tercero.**

La representación de la Plataforma Alternativa a l'Abocador de Cruïlles (PAAC) plantea la inadmisión del motivo segundo del recurso de Recuperació de Pedreres, S.L. y del motivo tercero del escrito de la Generalitat de Catalunya señalando que en ambos motivos de casación -cuyo contenido es muy semejante- se incumplieron los requisitos de la adecuada preparación del recurso, pues no quedó justificada la infracción de normas estatales o comunitarias que hayan sido relevantes para el fallo; y porque, en definitiva, lo que pretenden las recurrentes en estos motivos de casación es que se revise la interpretación de normas de procedencia autonómica llevada a cabo por la Sala de instancia.

Tales razones para la inadmisión de los motivos deben ser rechazadas. Por un lado, la alegación sobre la defectuosa preparación del recurso -que ya había sido formulada por la parte recurrida en su escrito de personación- quedó resuelta en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 14 de junio de 2012 , donde se acordó la admisión a trámite de los recursos de casación señalando que <<... los dos escritos de preparación cumplen suficientemente los requisitos procesales del artículo 89 de la Ley Jurisdiccional , sin que, por otro lado, en este trámite pueda someterse a censura el acierto jurídico de las infracciones normativas que se anuncian en los escritos de preparación, que serán objeto de análisis en la sentencia que en su momento se dicte >> .

Es cierto que alguno de los apartados de esos dos motivos de casación albergan el propósito de las recurrentes de que revisemos la interpretación de normas autonómicas; pero es algo que habremos de dilucidar al examinar esos concretos apartados, sin que proceda que lo hagamos en trámite de admisión, y menos aún, que declaremos, como se pretende, la inadmisión de ambos motivos de casación en su integridad.

Por las mismas razones debemos rechazar también la pretensión de inadmisión que formula la parte recurrida respecto de los motivos tercero y cuarto del recurso de casación de la entidad Recuperació de Pedreres, S.L.

#### **Cuarto.**

Entrando entonces a examinar los motivos de casación, comenzaremos por los que vienen formulados al amparo del artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción .



En el motivo primero del recurso interpuesto por la Generalitat de Cataluña se alega, según vimos, la infracción de las normas reguladoras de la sentencia señalando la Administración autonómica que la sentencia recurrida incurre en un vicio de incongruencia, pues sometió a la consideración de las partes la cuestión urbanística abordada en una anterior sentencia de 16 de junio de 1999 (recurso-contencioso-administrativo 1716/1995 ) pero luego resuelve el litigio por razones distintas a las expuestas en dicha sentencia y sin dar respuesta a las alegaciones que habían formulado las partes respecto de ella. En esa misma línea de razonamiento, en el motivo primero del recurso de la entidad Recuperació de Pedreres, S.L. se alega que han sido infringidas las normas que rigen el trámite de audiencia para que las partes formularan alegaciones sobre cuestiones nuevas planteadas por la Sala; y que la sentencia incurre en incongruencia respecto de las cuestiones controvertidas y no se pronuncia sobre la cuestión relativa al plan especial, que había sido alegada.

Los motivos así planteados no pueden ser acogidos.

La fórmula empleada por la Sala de instancia para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2011 (casación 391/2007 ) acaso no fue la más certera, pues en lugar de indicar a las partes de forma clara y concreta la cuestión que se sometía a su consideración al amparo de lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , la providencia de la Sala de instancia de 26 de mayo de 2012 utilizó una formulación menos precisa, confiriendo a las partes el trámite de alegaciones "...por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso, como son las razones urbanísticas señaladas en la sentencia número 799/1999, dictada el 16 de junio de 1999 en el recurso 1716/1995 , de la que se unirá copia testimoniada a estas actuaciones...".

Esa sentencia de 16 de junio de 1999 a la que se refería la providencia aparecía también citada en la primera sentencia dictada en el litigio que nos ocupa -la que fue casada por este Tribunal Supremo- que reproducía varios fragmentos de su fundamentación jurídica y se sustentaba en ellos. Por tanto, las partes a las que por medio de la providencia se confería el trámite de alegaciones tenían ya una significativa indicación acerca de los aspectos de aquella sentencia que la Sala de instancia consideraba relevantes para la resolución de la controversia; y a ello también aludía la misma providencia de 26 de mayo de 2012 cuando hacía referencia, como motivos susceptibles de fundar el recurso, a "...las razones urbanísticas señaladas en la sentencia número 799/1999 ...".

Es innegable que entre las razones urbanísticas dadas en esa sentencia de 16 de junio de 1999 se encuentra la consideración de que un vertedero municipal -"y con mucha mayor razón si lo es plurimunicipal o comarcal"- se comprende en la categoría de los "sistemas"; y a esa consideración anuda la propia sentencia la afirmación de que "... es la figura del Plan General la llamada a vertebrar, estructurar y distribuir y organizar la estructura general y orgánica del territorio y, por ende, los correspondientes Sistemas, y entre ellos y en su caso, los de los vertederos comarcales...", y que, por ello mismo, "... tratar de hurtar esa vertebración, estructuración, distribución y organización del Plan General y redirigir el caso al régimen jurídico de las licencias ya se puede comprender que dista mucho de poder aceptarse".

Es claro, por tanto, que la sentencia de 16 de junio de 1999 había dejado señalada la necesidad de que la previsión de los vertederos estuviese contenida en el planeamiento general, no siendo suficiente su autorización mediante actos singulares si no existía aquella previsión en el planeamiento. Por lo demás, la primera sentencia dictada en el litigio que nos ocupa -luego anulada en casación- había dejado claro que era precisamente ese aspecto de la fundamentación de la sentencia de 16 de junio de 1999 el que se consideraba de especial relevancia para la resolución del litigio. Y así lo entendieron si duda los litigantes, pues en los escritos de alegaciones que presentaron, evacuando el trámite conferido en la providencia de 26 de mayo de 2012, tanto la Generalitat de Cataluña como la representación de la entidad Recuperació de Pedreres, S.L. expusieron las razones por las que consideraban que no era exigible aquella previsión expresa en el planeamiento general.

Es cierto que en los citados escritos de los litigantes se hacían otras alegaciones relacionadas con aquella cuestión y a las que no hace expresa referencia la sentencia recurrida; pero ello no permite sostener que ésta incurra en incongruencia, pues el pronunciamiento de la Sala de instancia guarda correspondencia con la cuestión sometida a la consideración de las partes, y, por otro lado, el requisito de congruencia no exige una respuesta pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones de los litigantes ( SsTC 218/2003, de 15 de noviembre , y 73/2009, de 23 de marzo ).

#### **Quinto.**

En el motivo segundo del recurso de la Generalitat de Cataluña se alega de nuevo la infracción de las normas reguladoras de la sentencia, por incurrir la sentencia en falta de motivación y en infracción del principio de invariabilidad de las resoluciones judiciales. Sostiene la Administración autonómica recurrente -y lo mismo se aduce en uno de los apartados del motivo primero del recurso de Recuperación de Pedreres, S.L.- que la sentencia no motiva el pronunciamiento segundo de su parte dispositiva ("Ordenar a la Administración demandada la restauración del lugar a la situación habida con anterioridad al acto recurrido, respecto de las actuaciones llevadas a cabo con origen en el mismo"). Y añade la representación de la Generalitat que el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo que casó la primera sentencia obligaba a la Sala de instancia a someter a la consideración de las partes la cuestión sobre la que no había existido debate y resolver luego sobre esa cuestión, sin que la nueva sentencia pudiese abordar otras cuestiones no abordadas por la dictada en casación, ni añadir un pronunciamiento que no figuraba en la primera sentencia, como es el relativo a la restauración del lugar a la situación anterior.

Ante todo procede señalar -y sorprende que no lo haya destacado en su escrito de oposición la representación de la Plataforma Alternativa a l'Abocador de Cruïlles- que la orden de " restauración del lugar a la situación habida con anterioridad al acto recurrido " ya figuraba, en esos mismos términos, en la parte dispositiva de la primera sentencia de instancia, de fecha 24 de noviembre de 2006 , que luego fue anulada y dejada sin efecto. Por tanto, de ninguna manera cabe sostener que se trate de un pronunciamiento introducido ex novo en la segunda sentencia, ahora recurrida en casación.

Por lo demás, una jurisprudencia reiterada -sirvan de muestra las sentencias de esta Sala de 30 de octubre de 2008 (casación 5853/2006 ) y 18 de febrero de 2009 (casación 2690/2007 ) y los demás pronunciamientos que en ellas se citan- viene declarando que la anulación de una licencia o autorización para la realización de una obra comporta, como consecuencia obligada, la demolición de lo realizado al amparo de aquella autorización anulada. Como señala la sentencia que de 7 de junio de 2005 casación 9737/2003 ), " ... tratándose de obras realizadas al amparo de una licencia que contraviene normas urbanísticas, la anulación de ésta comporta la obligación de demolición de aquéllas; de suerte que, ni la sentencia que acuerda ésta, aunque no hubiera sido pedida, es incongruente, ni se rebasa el sentido del título ejecutivo cuando se ordena tal demolición en la fase de ejecución pese a que el título sólo contuviera explícitamente el pronunciamiento anulatorio de la licencia (por todas, pueden verse las sentencias de 3 de julio de 2000 , 19 de noviembre de 2001 y 26 de julio de 2002 , dictadas, respectivamente, en los recursos de casación números 2061/1995 , 4060/1999 y 3303/2000 ); y en términos sumamente expresivos, se afirma en la sentencia de 29 de noviembre de 1995, dictada en el recurso de apelación número 4443/1991, lo siguiente: "[...] si bien se lee el suplico de la demanda, los actores se limitan en él a solicitar la anulación de la aprobación del proyecto de parcelación y la anulación de las licencias y la consiguiente demolición de las obras, sin que pueda decirse que al pedir esto último estaban ejercitando una pretensión de plena jurisdicción [...]".

Así las cosas, y por identidad de razón, no cabe tachar de carente de motivación el pronunciamiento que ordena la restauración del lugar a la situación habida con anterioridad al acto recurrido, pues se trata de una consecuencia obligada de la anulación del acto de autorización.



<http://civil-mercantil.com/>

En fin, carece de toda consistencia el alegato de incongruencia en la que, según la Generalitat, habría incurrida la sentencia recurrida por albergar un pronunciamiento -el de reposición de los terrenos a su estado anterior- que se refiere a una cuestión no abordada en la sentencia del Tribunal Supremo que casó la primera sentencia de instancia. Como hemos explicado, la primera sentencia de instancia quedó anulada y sin efecto en virtud de sentencia de este Tribunal Supremo en la que se dispuso "... la reposición de las actuaciones al momento anterior al de dictar sentencia, para que la Sala de instancia someta la cuestión a las partes según lo indicado en el artículo 33.2 de la LJCA y resuelva lo que corresponda". Por tanto, una vez cumplido ese trámite de alegaciones contemplado en el artículo 33.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción la Sala de instancia debía dictar nueva sentencia resolviendo "lo que corresponda", expresión ésta que debe entenderse referida al litigio en su totalidad y no sólo a una parte o vertiente de la controversia.

**Sexto.**

Por último, abordaremos de manera conjunta, por tener contenidos sustancialmente coincidentes, el motivo de casación tercero del escrito de la Generalitat de Cataluña y en el motivo segundo del recurso interpuesto por la entidad Recuperació de Pedreres, S.L.

En el motivo tercero de su recurso la representación de la Generalitat alega la infracción del artículo 20 de la 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones, así como los artículos 5.3 , 17.2 , 20.2.a /, 33.2 , 66 y 112.3 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas , y preceptos concordantes -que no se especifican- el Reglamento General para el Régimen de la Minería aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto. También se citan como vulnerados, de nuevo sin especificar preceptos, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, la Directiva 1999/31/CE, del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, y el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, sobre eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, que traspuso al ordenamiento interno la citada Directiva. Esos mismos textos normativos -sin especificación de preceptos- se citan como vulnerados en el motivo segundo del recurso interpuesto por la representación de Recuperació de Pedreres, S.L., que, además, cita también como vulnerados -una vez más, sin concretar preceptos ni apartados- la Directiva 2006/23/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 16/2002, de 1 de junio, de prevención y control integrados de la contaminación, así como el artículo 3.1 del Código Civil , y los artículos 38 y 45.2 de la Constitución .

Ante todo debe notarse que ambas recurrentes formulan defectuosamente sus respectivos motivos pues, como tuvimos ocasión de señalar en nuestra sentencia de 26 de enero de 2012 (casación 2260/2009 ) <<...no es válido fundar el motivo de casación en la cita genérica de textos normativos completos, sin distinción de preceptos, al ser necesario, para que el recurso de casación pueda cumplir su función, que queden debidamente identificadas las normas que se consideran vulneradas ( artículo 92.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción puesto en relación con el artículo 88.21.d/ de la misma Ley )>>.

Centrándonos entonces en aquellos apartados en los que las recurrentes sí concretan las normas que consideran vulneradas, la referencia que se hace artículo 20 de la Ley 6/1998 , de régimen del suelo y valoraciones, debe ponerse en relación con el alegato de que la sentencia de instancia vulnera la normativa que permite el establecimiento en suelo no urbanizable de actividades específicas de interés público y su procedimiento urbanístico especial. Pues bien, baste señalar que la sentencia recurrida no rechaza de plano que esa clase de actividades puedan desarrollarse en suelo no urbanizable; lo que la Sala de instancia destaca -y esta es la ratio decidendi de la sentencia- es que en el planeamiento urbanístico del municipio " (...) No se recoge previsión alguna sobre un sistema general de equipamientos comunitarios, como el que el acto recurrido versa, cuando según dispone el artículo 34 LU, es en sede de planeamiento general donde deben plantearse las posibles alternativas a la instalación de un sistema, para finalmente justificar debidamente, en atención a la declaración de impacto ambiental, el emplazamiento que se disponga en cada clase de suelo. Esta determinación ha de ser



<http://civil-mercantil.com/>

previa a la autorización ambiental, cuyo otorgamiento no se puede sustentar única y exclusivamente en la clasificación del suelo como no urbanizable, sino que ha de sujetarse a las previsiones del planeamiento general en cuanto a sistemas urbanísticos".

En cuanto a los artículos 5.3 , 17.2 , 20.2.a /, 33.2 , 66 y 112.3 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas , a los que la representación de la Generalitat de Cataluña alude de forma genérica y sin describir ni aun de forma somera su relación con el caso, fácilmente se advierte que su invocación tiene un carácter meramente instrumental. Lo que se pretende con la cita de estos preceptos es, sencillamente, cuestionar la interpretación de la normativa autonómica que lleva a la Sala de instancia a considerar exigible que con anterioridad al otorgamiento de la autorización impugnada existiese la correspondiente previsión en el planeamiento urbanístico.

Lo mismo cabe decir respecto del artículo 3.1 del Código Civil , que la representación de Recuperació de Pedreres, S.L. señala como vulnerado. La cita de este precepto resulta artificiosa y tiene un carácter instrumental, pues bajo su formal invocación lo que en realidad se pretende es que revisemos la interpretación que ha llevado a la Sala de instancia a afirmar -a partir de lo dispuesto en la legislación urbanística (autonómica)- aquella necesidad de previsión del sistema de equipamiento en el planeamiento urbanístico.

En fin, carece de toda consistencia la invocación de los artículos 38 y 45.2 de la Constitución que se hace en el motivo de casación de Recuperació de Pedreres, S.L. La sentencia recurrida no cuestiona que la actividad de gestión de residuos pueda ser llevada a cabo por una empresa privada; y no alcanzamos a entender -la recurrente, desde luego, no lo explica- por qué razón aquella exigencia de que el planeamiento urbanístico contenga la previsión de los sistemas de equipamiento podría ser vulneradora del principio de libertad de empresa ( artículo 38 de la Constitución ), o, como también se afirma, constituir un incumplimiento del deber que incumbe a los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente (artículo 45.2 del texto constitucional).

Por tales razones, también estos motivos de casación deben ser desestimados.

#### **Séptimo.**

Al declararse no haber lugar al recurso de casación, procede imponer las costas procesales a las recurrentes, por mitad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción . Ahora bien, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por la parte recurrida al formular su oposición a los recursos, procede limitar la cuantía de la condena en costas a la cifra de cinco mil euros (5.000 €) por el concepto de honorarios de representación y defensa de la Plataforma Alternativa a l'Abocador de Cruilles (PAAC)

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción ,

#### **FALLAMOS**

No ha lugar al recurso de casación nº 397/2012 interpuesto por la GENERALIDAD DE CATALUÑA y por la entidad RECUPERACIÓN DE PEDERES, S.L. contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 23 de septiembre de 2011 (recurso contencioso-administrativo 668/2003 ), con imposición de las costas del recurso de casación a las recurrentes, por mitad, en los términos señalados en el fundamento séptimo.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Secretario, certifico.

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



<http://civil-mercantil.com/>

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.