



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **TRIBUNAL SUPREMO**

*Sentencia de 29 de abril de 2015*

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

*Rec. n.º 1693/2013*

#### **SUMARIO:**

**Procedimiento administrativo. Actos de trámite impugnables. Casación. Inadmisibilidad por planteamiento de la misma infracción al amparo de dos motivos distintos. Retroacción por existir legislación autonómica aplicable al litigio.** Acto de trámite es aquel cuyo contenido aparece desprovisto de todo carácter decisorio, de modo que en nada incide, en forma directa o indirecta, sobre la situación jurídica de los particulares afectados. De esta manera su no impugnabilidad no puede afirmarse a priori y genéricamente en abstracto, sino atendiendo a los fines que cumplen y los efectos que desencadenan, pues la contemplación de estos fines y efectos mostrará el verdadero sentido del acto, aquel que revelará si estamos en presencia de un acto interlocutorio o de una resolución que pone fin a una fase del procedimiento administrativo autónomo respecto de otra posterior a la que predetermina en una parte sustancial de su contenido y alcance, afectando al propio tiempo derechos e intereses legítimos. En el caso, la comunicación de la Dirección General de Calidad Ambiental no es preparatoria de ninguna otra resolución, sino que introduce una determinación no prevista, al menos expresamente, en la modificación de la autorización de gestor de residuos no peligrosos y, en consecuencia con dicha determinación, requiere a la entidad recurrente para que modifique el régimen de entrada de residuos no peligrosos en su instalación de compostaje, siendo, por tanto, impugnable.

#### **PRECEPTOS:**

Constitución Española, art. 24.  
Ley Orgánica 6/1985 (LOPJ), art. 5.1.  
Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 107.  
Ley 29/1998 (LJCA), arts. 25 y 88.1.  
Ley 1/2000 (LEC), art. 218.

#### **PONENTE:**

*Don Mariano de Oro-Pulido López.*

#### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintinueve de Abril de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por la Procuradora doña Nuria Lasa Gómez en nombre y representación de la entidad COMPOST DEL PIRINEO S.L., contra la Sentencia de 6 de marzo de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón con sede en Zaragoza, en el recurso contencioso-administrativo nº 188/2008 , sobre determinación de la



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

conformidad o no a Derecho de la Resolución de la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, de 9 de enero de 2008.

Se han personado como partes recurridas la Sra. Letrado del Servicio Jurídico de la Comunidad de Aragón en representación y defensa de dicha Comunidad. Asimismo se ha personado el Procurador don Francisco Velasco Muñoz Cuellar en nombre y representación del Ayuntamiento de Alcalá de Gurrea (Huesca).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Primero.**

Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón -Sección Primera- se ha seguido el recurso número 188/2008 , interpuesto por la mercantil COMPOST DEL PIRINEO, como demandada la DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN y como codemandada el AYUNTAMIENTO DE ALCALÁ DE GURREA, contra la Resolución de la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, de 9 de enero de 2008, por la que se inadmite a trámite el recurso de alzada formulado por la actora, en fecha 14 de diciembre de 2007, frente a la comunicación del mismo órgano de 30 de octubre de 2007, de la aclaración del párrafo segundo del condicionado primero de la Resolución de 2 de octubre de 2006 del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental que había modificado la autorización de gestor de residuos no peligrosos de la citada mercantil, formulada por el Secretario del Ayuntamiento de Alcalá de Gurrea.

#### **Segundo.**

La expresada Sala de lo Contencioso administrativo dictó Sentencia el 6 de marzo de 2013 , cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

<<PRIMERO.- Desestimar el presente recurso contencioso-administrativo número 188/2008, interpuesto por la mercantil COMPOST ARAGÓN, S.L., contra la resolución especificada en el encabezamiento de esta sentencia.

#### **SEGUNDO.**

No hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.>>

#### **Tercero.**

Contra la mentada Sentencia se preparó recurso de casación ante la Sala de instancia por la representación procesal de la entidad mercantil COMPOST DEL PIRINEO, S.L. Por diligencia de ordenación de 2 de mayo de 2013, se tuvo por preparado el recurso de casación interpuesto, con emplazamiento de las partes para su comparecencia e interposición, por plazo de treinta días, ante el Tribunal Supremo.

Evacuado dicho trámite, fue dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo resolución por la que, se tuvo por interpuesto recurso de casación por la representación procesal de la mercantil COMPOST DEL PIRINEO.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Personándose en concepto de partes recurridas, el Procurador D. Aldolfo Morales San Juan y D. Francisco Miguel Velasco Muñoz-Cuellar, en nombre y representación, respectivamente, de la Comunidad Autónoma de Aragón y del Ayuntamiento de Alcalá de Gurrea.

**Cuarto.**

El recurso de casación fue admitido mediante providencia de 18 de noviembre de 2013, de la Sección Primera de esta Sala, ordenándose su remisión a esta Sección Quinta conforme a las reglas de reparto de asuntos, mientras que por diligencia de ordenación de 11 de septiembre del mismo año se acordó entregar copia del escrito de interposición del recurso a los Procuradores Sr. Velasco Muñoz-Cuellar y Sr. Morales Hernández-San Juan, en nombre y representación de los recurridos, para que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, trámite que fué evacuado por el Procurador Sr. Velasco Muñoz-Cuellar en nombre y representación del Ayuntamiento de Alcalá de Gurrea, declarando caducado el trámite concedido a la Comunidad Autónoma de Aragón, en virtud de diligencia de ordenación de fecha 5 de febrero de 2014.

Presentado escrito de oposición al recurso presentado por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, fué unido a las actuaciones en virtud de lo establecido en el artículo 128 de la Ley de ésta Jurisdicción, quedando las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo.

**Quinto.**

Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día 15 de abril de 2015, en cuya fecha ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez, Magistrado de la Sala.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.**

Se impugna en este recurso de casación 1693/2013 la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó en fecha 6 de marzo de 2013, en su recurso contencioso-administrativo nº 188/2008, que desestimó el formulado por la entidad COMPOST DEL PIRINEO, S.L. contra resolución de la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático del Medio Ambiente del Gobierno de Aragón de 9 de enero de 2008, por la que se inadmitió a trámite el recurso de alzada formulado por la referida entidad, en fecha 14 de diciembre de 2007, frente a la comunicación del mismo órgano de 30 de octubre de 2007, de aclaración del párrafo segundo del condicionado primero de la resolución de 2 de octubre de 2006 del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental que había modificado la autorización de gestor de residuos no peligrosos de la citada mercantil, formulado por el Secretario del Ayuntamiento de Alcalá de Gurrea.

**Segundo.**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Constituyen antecedentes necesarios para resolver el presente recurso de casación los siguientes:

1.- Por resolución de 28 de noviembre de 2001 del Director General de Calidad, Evaluación, Planificación y Educación Ambiental del Gobierno de Aragón se concede autorización de Gestor de Residuos no peligrosos, a la entidad COMPOST DEL PIRINEO, S.A., con las consideraciones y requisitos que se determinan en dicha resolución, - acompañado como documento nº 4 del escrito de demanda-

2.- Como consecuencia de una petición de modificación de la anterior autorización efectuada por la citada entidad, el Instituto Aragonés Ambiental por resolución de 2 de octubre de 2006 resuelve acceder a dicha petición, en el sentido, en lo que ahora interesa, de que "la capacidad máxima de gestión autorizada asciende a 140.000 tm/año, de las cuales al menos el 70% tendrán su origen en la Comunidad Autónoma de Aragón", señalándose a continuación el porcentaje correspondiente a (1) residuos autorizados para la actividad de compostaje y (2) residuos autorizados para la actividad de aplicación agrícola directa, con especificación del "Nº CER" "DENOMINACIÓN" y "Tn/año", de cada uno de ellos -párrafo segundo del condicionado primero-

3.- Realizada visita de inspección a las instalaciones el 26 de julio de 2007, en la que se personó el Secretario del Ayuntamiento de Alcalá de Gurrea, por éste se solicitó aclaración formal de la interpretación del referido párrafo segundo del condicionado primero de la anterior resolución.

4- En fecha 7 de noviembre de 2007, la Dirección General de Calidad Ambiental del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón comunicó a la Alcaldía del Ayuntamiento de Alcalá de Gurrea el informe de fecha 30 de octubre de 2007 en relación con la aclaración solicitada en el que se hace constar lo siguiente:

<<La expresión " la capacidad máxima de gestión autorizada asciende a 140.000 Tn/año, de las cuales al menos el 70% tendrán su origen en la Comunidad Autónoma de Aragón ", debe entenderse en el sentido de que la capacidad máxima autorizada es de 140.00 Tm/año, de las cuales al menos 98.000 deben proceder de Aragón , por lo que, como máximo 42.000 pueden proceder de fuera de Aragón. Esto debe aplicarse no para código LER por separado, aunque sí para cada grupo de residuos, que tiene una cantidad máxima autorizado, es decir, las cantidades máximas admisibles y su reparto entre origen de Aragón y de fuera de Aragón, son las siguientes: "reseñando a continuación el "Nº CER" "DENOMINACIÓN" y "Tn/año" correspondiente a los residuos autorizados tanto para la actividad de compostaje como para los de aplicación agrícola directa.

Asimismo se hace constar que "La interpretación debe extenderse también para el caso de que la planta no funcione al 100% de la capacidad máxima autorizada, es decir, que se debe cumplir en todo momento que el 70% de los residuos que realmente se gestionen en la planta tienen que proceder de Aragón.

Finalmente, con fecha de hoy se ha dirigido un escrito a la empresa para darle traslado de esta aclaración y requerirle que acredite a la mayor brevedad posible el cumplimiento de dicho condicionado".

5.- Recibida por la entidad mercantil la anterior comunicación, interpuso recurso de alzada, que fue inadmitido por entender que el citado escrito de 30 de octubre de 2007 de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático "no puede considerarse como resolución recurrible al tratarse de un mero acto de trámite, una comunicación de la Administración respecto de una simple aclaración e interpretación formal del contenido de una resolución".



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **Tercero.**

La Sala de instancia, por su parte, en la resolución objeto ahora de impugnación en casación, entendió que la resolución de 30 de octubre de la Dirección General de Calidad Ambiental constituía una mera comunicación a la Administración Ambiental respecto de una simple aclaración y un requerimiento de documentación a la actora "y no entra en la categoría de actos de trámite cualificados, por cuanto no viene a decidir asunto alguno", lo que determinó la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

#### **Cuarto.**

Contra esa sentencia ha interpuesto la parte recurrente recurso de casación, en el que esgrime tres motivos de impugnación, los dos primeros al amparo del apartado d) del artículo 88.1.d) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, éste es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, y el tercero por la vía del apartado c) del mismo precepto, por quebrantamiento de las normas reguladoras que rigen los actos y garantías procesales, siendo sus respectivos contenidos los siguientes:

1º. Por infracción de los artículos 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 25 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

En concreto, se alega que en absoluto cabe calificar la resolución de 30 de octubre de 2007 dictada por la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático como acto de trámite, sino que el mismo debe ser entendido como acto de trámite cualificado, pues mientras los actos de trámite se caracterizan por cumplir una función de ordenación material del procedimiento en el que se insertan y se dirigen a preparar y posibilitar una resolución firme, nada de esto acontece en el presente caso, en el que la resolución determina el nuevo clausulado de trabajo de las condiciones de autorización de gestor de residuos no peligrosos, y en consonancia con dicha determinación requiere a la mercantil recurrente para que modifique el régimen de entrada de residuos no peligrosos en su instalación de compostaje.

2º. Por infracción de los artículos 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, 24 de la Constitución y 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues, a juicio del recurrente, la Sala de instancia ha omitido la debida valoración legal de las reglas de la lógica o de la sana crítica con respecto a la valoración de los elementos fácticos del litigio, siendo ello relevante y determinante del fallo de la sentencia.

3º. Por infracción de los mismos preceptos invocados en el anterior motivo casacional, dando por reproducida su fundamentación "para el caso de que se considerara que el cauce adecuado para impugnar en casación la valoración de los elementos fácticos del litigio que hizo la Sala de primera instancia es el apartado c) del artículo 88.1 de la L.J.C.A." y no el antes invocado del apartado d) del citado precepto de la Ley Jurisdiccional.

#### **Quinto.**

Procede, antes de nada, examinar la causa de inadmisibilidad por carencia manifiesta de fundamento de los motivos segundo y tercero aducida por el Gobierno de Aragón, por alegar el recurrente una misma infracción del ordenamiento jurídico - error en la valoración de la prueba- al amparo de dos motivos diferentes del artículo 88.1 de la Ley de ésta Jurisdicción.

Como señala la sentencia de 28 de junio de 2011 -recurso de casación nº 830/2009- "ésta Sala ha declarado reiteradamente (por todos autos de 11 de mayo de 2006 -recurso de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

casación nº 1295/2003-) que resulta inapropiado fundar una misma infracción, simultáneamente, en dos de los apartados del artículo 88.1. de la Ley Jurisdiccional , que tipifican motivos de casación de diferente naturaleza y significado, pues el apartado c) del artículo 88.1 de la LRJCA no está referido al "qué" del fallo, sobre el que se proyecta la infracción jurídica que se imputa al tribunal "a quo" , sino al "cómo" de la sentencia cuando en la formación de ésta se desatienden las normas esenciales establecidas al efecto en el ordenamiento jurídico, que es el defecto que aquí se impugna".

Por ello, la sentencia de 29 de junio de 2012 -recurso de casación 1572/2009 - señala que "la formulación de los motivos de casación, por tanto, con un carácter disyuntivo o acumulativo, ya se haga conjuntamente en el mismo motivo o separadamente en otros diferentes, resulta impropio de la técnica procesal que exige el recurso de casación, en el que las vulneraciones que se imputan a la sentencia recurrida se han de canalizar a través de los motivos tasados legalmente establecidos en el artículo 88.1 de la LJCA . Téngase en cuenta que la cita acumulativa de los motivos de casación pulverizaría por la vía de la invocación indiscriminada de todos los cauces procesales del citado artículo 88.1 de la LJCA , tal exigencia procesal esencial en un recurso de casación".

Procede, pues, la inadmisión de los dos citados motivos de casación.

#### **Sexto.**

En el primer motivo de casación, la entidad recurrente alega que la resolución impugnada en ninguno de sus contenidos puede ser calificada como un acto de trámite, ya que no estamos ante un acto inocuo que no produzca efectos jurídicos y materiales, sino ante un acto administrativo que habilita a la Administración a adoptar medidas de protección adecuadas respecto al régimen de residuos no peligrosos de la actividad, estableciéndose, en consecuencia, una condición necesaria y suficiente que afecta al contenido del titular de la autorización de gestión de residuos, razón por la cual la "reinterpretación" de la indicada habilitación puede, y debe ser impugnada por el interesado al tener un contenido que excede de la pura ordenación o impulso del procedimiento.

Para determinar la verdadera naturaleza de la resolución cuestionada, a efectos de su posible recurribilidad, obligado resulta la remisión a los artículos 107 de la Ley 30/1992 , y 25.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , en cuanto establecen el primero las resoluciones y actos de trámite susceptibles de impugnación administrativa y, el segundo, los actos de la Administración, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto. Si bien todos ellos se dictan en el ámbito de un procedimiento administrativo, los de trámite son actos preparatorios e instrumentales de la decisión final.

Acto de trámite, como señala la sentencia de esta Sala de 2 de marzo de 2012 -recurso de casación 6304/2009 - es aquel cuyo contenido aparece desprovisto de todo carácter decisorio, de modo que en nada incide, en forma directa o indirecta sobre la situación jurídica de los particulares afectados. De esta manera su no impugnabilidad no puede afirmarse a priori y genéricamente en abstracto sino atendiendo a los fines que cumplen y los efectos que desencadenan "pues la contemplación de estos fines y efectos mostrará el verdadero sentido del acto, aquel que revelará si estamos en presencia de un acto interlocutorio o de una resolución que pone fin a una fase del procedimiento administrativo autónomo respecto de otra posterior a la que predetermina en una parte sustancial de su contenido y alcance, afectando al propio tiempo derechos e intereses legítimos" ( STS de 15-3-1999 RC 2355/1997 ).

Aplicando la doctrina expresada por éste Tribunal, entendemos que acierta la entidad recurrente en casación cuando analiza que la comunicación cuestionada no es de trámite sino que resulta impugnable, en cuanto acto de trámite cualificado.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

En efecto, la referida comunicación de 30 de octubre de 2007 dictada por la Dirección General de Calidad Ambiental y Medio Climático del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón no es preparatoria de ninguna otra resolución sino que introduce una determinación no prevista, al menos expresamente, en la modificación de la autorización de gestor de residuos no peligrosos, y en consecuencia con dicha determinación requiere a la entidad recurrente para que modifique el régimen de entrada de residuos no peligrosos en su instalación de compostaje.

Las anteriores consideraciones comportan la estimación de este primer motivo de casación, y, en consecuencia, que la sentencia recurrida debe ser casada.

Una vez casada la sentencia por el motivo indicado de no ser la actuación impugnada un mero acto de trámite, procedería que entráramos a resolver lo que corresponde dentro de los términos en que aparece planteado el debate - artículo 95.2.d) de la Ley reguladora de ésta Jurisdicción - .

Sucede, sin embargo, que las cuestiones suscitadas requieren la interpretación y aplicación no sólo de normas estatales sino de otras de naturaleza autonómica -así, Ley 8/2004, de 20 de diciembre de medidas urgentes en materia de medio ambiente, Ley 23/2003, de 23 de diciembre, Decreto 49/2000, de 29 de febrero, por el que se regula la autorización y registro para la actividad de gestión para las operaciones de valoración o eliminación de residuos y Decreto 37/2004, de 24 de febrero, todas ellas del Gobierno de Aragón- por lo que, de conformidad con la doctrina establecida en sentencia del Pleno de ésta Sala de 30 de noviembre de 2007 (recurso de casación 7638/2002 ), no procede que entremos a enjuiciar tales cuestiones sino que ordenemos retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia para que por la Sala de instancia se resuelva lo que proceda abordando de forma motivada las cuestiones debatidas en el proceso.

#### **Séptimo.**

Al declararse haber lugar al recurso de casación, no procede hacer expresa condena en costas - artículo 139 de la Ley de ésta Jurisdicción - .

### **FALLAMOS**

**1º.** Ha lugar al recurso de casación interpuesto en representación de COMPOST DEL PIRINEO S.L. , contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 6 de marzo de 2013 (recurso contencioso-administrativo nº 188/2008 ) que queda anulada y sin efecto.

**2º.** Se ordena devolver las actuaciones a la Sala de instancia para que, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, dicte una nueva resolviendo de forma motivada las cuestiones debatidas en el proceso.

**3º.** No procede hacer expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

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.