

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo**  
**Contencioso-Administrativo**  
Sección: QUINTA

**SENTENCIA**

**Fecha de Sentencia:** 16/01/2015

**RECURSO CASACION**

**Recurso Núm.:** 711/2013

**Fallo/Acuerdo:** Sentencia Desestimatoria

**Votación:** 14/01/2015

**Ponente:** Excmo. Sr. D. José Juan Suay Rincón

**Procedencia:** T.S.J.NAVARRA SALA CON/AD

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

**Escrito por:** JAS

**Nota:**

**Medio Ambiente. Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020. Falta de emplazamiento de las instalaciones de eliminación de los Residuos y de establecimiento de criterios de localización suficientemente precisos. Recurrente: COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

**RECURSO CASACION Num.: 711/2013**

**Votación: 14/01/2015**

**Ponente Excmo. Sr. D.: José Juan Suay Rincón**

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

## **SENTENCIA**

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

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. Rafael Fernández Valverde**

**Magistrados:**

**D. José Juan Suay Rincón  
D. César Tolosa Tribiño  
D. Francisco José Navarro Sanchís  
D. Jesús Ernesto Peces Morate  
D. Mariano de Oro-Pulido y López**

---

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Enero de dos mil quince.

En el recurso de casación nº 711/2013, interpuesto por la COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA, representada por el Procurador don Noel de Dorremochea Guiot y asistida de Letrado, contra la Sentencia nº 42/2013 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fecha 10 de enero de 2013, recaída en el recurso nº 211/2011, sobre medio ambiente; habiendo comparecido como parte recurrida la

MANCOMUNIDAD DE SAKANA y de SUSTRAI ERAKUNTZA, representadas por la Procuradora doña Raquel Vilas Pérez y asistidas de Letrado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sección Primera) dictó Sentencia de fecha 10 de enero de 2013, que (1) inadmitió el recurso interpuesto por la FUNDACIÓN SUSTRAIA ERAKUNTZA contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 27 de diciembre de 2010 por el que se formula Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 y se procede a la aprobación definitiva del mismo; y (2) estimó el recurso interpuesto por la MANCOMUNIDAD DE SAKANA contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 27 de diciembre de 2010, por el que se formula Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 y se procede a la aprobación definitiva del mismo. Sin costas.

**SEGUNDO.-** Notificada esta sentencia a las partes, por la Comunidad Autónoma recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante Diligencia de la Sala de instancia de fecha 19 de febrero de 2013, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, la recurrente (COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 16 de mayo de 2013 su escrito de interposición del recurso, en el cual, expuestos los motivos de casación que se consideraron pertinentes, vino a solicitar el dictado de una sentencia por la que, estimándose el recurso de casación, se revocara la sentencia impugnada y se desestimara el recurso contencioso-administrativo interpuesto en la instancia, declarando conforme al ordenamiento jurídico el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de diciembre de 2010, por el que se formula Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 y se procede a la aprobación definitiva del mismo.

**CUARTO.-** Por Providencia de la Sala, de fecha 5 de julio de 2013, y antes de admitir a trámite el presente recurso de casación, se dio traslado a la parte recurrente para que alegara sobre la concurrencia de la causa de inadmisión del recurso opuesta por la parte recurrida en su escrito de personación.

Siendo evacuado el trámite conferido mediante escrito de fecha 22 de julio de 2013, aquélla manifestó lo que a su derecho convino.

Por Auto de la Sala, de fecha 21 de noviembre de 2013, se acordó inadmitir el motivo cuarto del recurso de casación interpuesto por la Comunidad Foral de Navarra, y admitir los tres primeros motivos.

**QUINTO.-** Por Diligencia de fecha 15 de enero de 2014 se ordenó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (MANCOMUNIDAD DE LA SAKANA), a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al mismo, lo que hizo mediante escrito de fecha 7 de marzo de 2014, en el que solicitó a la Sala que se dictara sentencia confirmatoria de la recurrida, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

**SEXTO.-** Por Providencia se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 14 de enero de 2015, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **JOSÉ JUAN SUAY RINCÓN**,  
Magistrado de la Sala

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se interpone el presente recurso de casación contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sección Primera), de fecha 10 de enero de 2013, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la MANCOMUNIDAD DE SAKANA contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 27 de diciembre de 2010, por el que se formula Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 y se procede a la aprobación definitiva del mismo.

**SEGUNDO.-** La sentencia impugnada concreta en su FD 1º el objeto del recurso contencioso-administrativo sobre el que ha de pronunciarse:

"Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 27 de diciembre de 2010 por el que se formula Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 y por el que se procede a la aprobación definitiva del mismo".

Y, asimismo, concreta, en este mismo fundamento, los distintos motivos de impugnación esgrimidos en la demanda. Así:

- Por un parte, "sustentan los demandantes, Fundación Sustraía Erakuntza y Mancomunidad de Sakana, el presente recurso contencioso-administrativo, en la consideración de que el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra para los años 2010 a 2020 no cumple los requisitos que tiene que tener cualquier plan de gestión de residuos, puesto que no tiene contenido material. Así, no es sino una mera declaración de intenciones, vulnerándose el artículo 5 de la Ley 10/98, de 21 de abril, de Residuos respecto a la planificación, contenido y las determinaciones de los mismos, no habiéndose realizado ningún estudio económico tal y como se infiere del informe pericial aportado como documentos nº2" .

- "Por otra parte, también se entiende vulnerado el Anexo 1, apartado k, de la Ley 9/2006, de 28 de abril, que también exige la existencia de un informe sobre la viabilidad económica de las alternativas y de las medidas dirigidas a prevenir o variar los efectos negativos del Plan".

- "Asimismo se considera que se vulnera lo establecido en el apartado 4 del artículo 5 citado, de la Ley 10/98, porque no se fija en modo alguno los lugares o instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos".

- En cuanto a la incineradora prevista en el Plan, "entiende la parte demandante que se incumple a la normativa comunitaria, puesto que la incineradora no supone una opción para la gestión de residuos. Asimismo se infringe la normativa estatal, fundamentalmente la Ley 10/98 de Residuos ya citada, así como el Plan Nacional de Residuos Urbanos, que se inspira, como no puede ser de otra manera, en los principios recogidos en el artículo 1.1 de la Ley 10/98, de Residuos . Se considera entonces que, puesto que la normativa comunitaria da prioridad a la reducción de la cantidad de residuos, la incineradora no es una opción; y en cuanto a la normativa estatal es contraria a la misma porque la incineradora, vulnera la jerarquía de objetivos que establece la Ley 10/1998."

- En fin, "no se cumple, se dice, el Plan Nacional de Residuos Urbanos, y se remite al informe pericial aportado como documento nº3, porque que la planta no es de "valorización", sino de eliminación de residuos. Se vulnera asimismo, dice la parte actora, la normativa sobre participación pública. Participación ciudadana, a los

efectos de lo establecido en la Ley 9/2006, artículo 6.2, de la Directiva 2001/42 comunitaria, así como el artículo 16 de la Ley 27/2006 . Se vulnera también la Ley Foral 4/2005, en su artículo 34.5 porque se incumple el plazo máximo para la emisión de la declaración o formulación de la declaración de incidencia ambiental".

- "Y por último, considera la parte demandante que existen otras alternativas diferentes a la incineración que no se tienen en cuenta".

En el FD 2º se examina con carácter previo la legitimación de las entidades demandantes y, tras situar la cuestión en el marco de las coordenadas legales que le son propias, en el FD 3º concluye:

"La Fundación Sustraía Erakuntza carece de legitimación para ejercitar en este caso la acción pública porque no cumple el requisito previsto en art. 23.1.b) antes citado ya que se constituyó en el año 2010, y el RCA tiene entrada en esta Sala el 4 de abril de 2011. Es por ello que procede inadmitir el RCA interpuesto por Fundación Sustraía Erakuntza".

En cambio:

"En lo que se refiere a la Mancomunidad de Sakana (...) siendo como es uno de los objetivos de la citada Mancomunidad, la recogida y tratamiento de residuos, habrá que entender, de acuerdo con la anterior descripción, que tiene legitimación activa, si bien, ninguno de los municipios que se integran en la Mancomunidad aparecen o se aproximan a las potenciales zonas de ubicación de la "incineradora".

Ya en el FD 4º se inicia el examen de fondo de la cuestión suscitada en el recurso con una completa exposición de los antecedentes del caso. Concretado asimismo el marco normativo de referencia (FD 5º), tanto a escala europea (Directiva 2008/98/CEE), como interna (FD 6º) y en este último caso tanto el marco normativo estatal (Ley 10/1998) como el autonómico (FD 7º), se procede al tratamiento concreto de los distintos motivos de impugnación esgrimidos en el recurso.

- Así, en cuanto a la previsión de incineradora, se concluye que no es contraria a la normativa europea (FD 8º):

"Efectivamente, la normativa comunitaria exige dar prioridad a la reducción en la cantidad de los residuos, pero no es de recibo la alegación que hace la parte demandante en orden a que la incineración no es una opción admisible. (...) la incineración de residuos es una opción factible y admisible, tal y como lo indican las cifras europeas que avalan la propuesta de incineración y que vienen recogidas en

el recorte de prensa que aporta la propia parte demandante. Hablamos de países como Dinamarca, Suecia, Francia, Alemania, etc. Así en Europa hay unas 432 incineradoras, siendo un método de tratamiento ampliamente extendido en Europa. Aunque también existen otros sistemas alternativos (pirólisis, gasificación...) que también sirven de valorización energética, o sea, a la producción de energía".

Como tampoco es contraria a la normativa estatal y disposiciones dictadas en su desarrollo (FD 9º):

"Tampoco se puede apreciar la pretendida vulneración de la normativa estatal en cuanto a la opción de la incineración de residuos, porque la incineración de residuos no es contraria a fijación de objetivos de la Ley 10/1998. Tampoco se aprecia vulneración del Plan Nacional de Residuos Urbanos, ni se desprende tal vulneración del informe pericial aportado por la parte demandante, que figura como documento nº 3 al que antes se ha hecho mención, ni se acredita tampoco la alegación, al menos no se acredita técnicamente, mediante la oportuna prueba pericial judicial de que la planta de incineración no sea una opción de valorización de residuos sino únicamente de eliminación de residuos, y así se desprende de la justificación a la alternativa de valorización energética para el tratamiento de la fracción resto de residuos urbanos elaborado en octubre del 2009 y que forma parte del estudio de la declaración de incidencia medio ambiental y, en definitiva, del Plan Integrado de Gestión de Residuos Urbanos".

Sobre la existencia de otras alternativas a la incineración, en el FD 10º se añade:

"según se desprende del informe técnico presentado por la parte demandada, en primer lugar, no se concluye que las otras alternativas no se hayan tenido en cuenta, y así se desprende del citado informe. Y en todo caso, la parte actora no acredita, desde el punto de vista técnico, que existan otras alternativas mucho mejores que la propuesta por la Administración Foral de Navarra en el Plan Integral de Gestión de Residuos. (...) Es evidente entonces que, por parte de la Administración Foral, el promotor en este caso público, del Plan Integral de Gestión de Residuos Urbanos se han estudiado diversas alternativas, tomándose en consideración distintas posibilidades que se han tratado de consensuar en la medida de lo posible".

En resumen:

"No procede por todo lo expuesto inadmitir el recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa o Fundación Sustraía Erakuntza y estimar en lo sustancial el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Mancomunidad de Sakana por defecto procedimental y sobre todo por vulneración del art. 5, apartado 4 de la Ley 10/1998 de Residuos , dejando sin efecto el PGR".

- En el mismo sentido, se concluye inicialmente en cuanto a la vulneración de las previsiones sobre participación pública y derecho a la información concretadas en la normativa foral (Ley 4/2005), cuyas previsiones son primero reproducidas en el FD 11º (artículos 31 a 34). Ya en el siguiente fundamento (FD 12º), en efecto, se observa:

"No existe tal infracción puesto que se ha seguido la tramitación del procedimiento establecido en el art. 33 y 34 de la Ley Foral 4/2005, no pudiéndose admitir la pretendida vulneración del artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el artículo 6 del Convenio de Aarhus, porque además se ha dado cumplimiento a las previsiones contenidas en la Directiva Europea 2001/42 de la Comunidad Europea citada por la parte demandante, sin que se haya pedido tampoco vulneración, ni de la Ley 9/2006, (por error se cita la Ley 6/2006), como del resto de las normas citadas por cuanto que se ha posibilitado al público participar en la elaboración del Plan en plazos razonables e idóneos, así el art. 7.1.b) de esta última disposición habla de "consultas".

Si bien, llegados a este punto, al invocarse también el artículo 34.5 de la Ley foral 4/2005, se aprecia ya una primera irregularidad, de carácter formal, con las consecuencias que asimismo se señalan:

"En lo que respecta a la pretendida vulneración del art. 34.5 de la Ley Foral 4/2005 en cuanto que no se han respetado los plazos establecidos en ese precepto, hay que decir que efectivamente, tal y como lo reconoce la Administración en el escrito de contestación, desde el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 17 de mayo de 2010 por el que se aprueba inicialmente el Plan Integrado de Gestión de Recursos de Navarra y se somete junto al Estudio de Incidencia Ambiental a información pública, conforme a lo establecido en la Ley 4/2005 y habiéndose ampliado el plazo para la exposición pública hasta el 15 de noviembre, como hemos visto, tenemos que se hace la formulación de la declaración de incidencia ambiental de forma favorable el 22 de diciembre, entonces transcurrido el plazo de 4 meses desde que se presente el "estudio de incidencia ambiental" sí se entiende presentado el 7/5/2010. No se interpone recurso art. 49.3 LPA. Por lo que se puede entender que existe la irregularidad formal alegada, y ello ¿tiene trascendencia invalidatoria?. **Es cierto que se ha emitido la declaración de incidencia ambiental de forma favorable y motivada, pero hay que tener en cuenta que se acuerda ampliar el plazo en fecha incluso posterior, a la fecha en que se tenía que haber formulado la declaración de incidencia ambiental, tratándose de un plazo preclusivo habrá de estimarse este motivo de carácter procedimental**".

- Pero es en el siguiente fundamento (FD 13º) en el que va a abundarse sobre la irregularidad del plan. Dicho fundamento se dedica por entero a examinar si el contenido del plan se ajusta a los apartados cuarto y quinto del artículo 5 de la Ley 10/1998:

"Según los citados apartados, los planes autonómicos de residuos contendrán las determinaciones relativas a los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos, los medios de financiación y el procedimiento de revisión, incluyendo la cantidad de residuos producidos en la estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, **así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos**".

Invocada la jurisprudencia recaída en torno a estos preceptos, entiende la Sala que **"esto es precisamente lo que el PIGRN no cumple y lo que determina su nulidad"**. Y a continuación se desarrolla el argumento que constituye la razón de decidir de la sentencia impugnada:

"Para la elaboración del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra, se han confeccionado Mapas se dice, aunque sólo conste un mapa de potenciales ubicaciones de las instalaciones de valorización, compostaje y eliminación previstas en este Plan de Residuos.

Sí que se dice que, la implantación de infraestructuras de gestión de residuos debe llevarse a cabo evitando toda influencia negativa para el suelo, vegetación y fauna, el paisaje, la calidad atmosférica, calidad del agua, y en general a todo lo que pueda atentar contra las personas o el medio ambiente que rodea. Así mismo es un aspecto a considerar la interacción del propio entorno sobre las infraestructuras a implantar y asimismo se han definido criterios de ubicación y a partir de información georeferenciada disponible y mediante el empleo de un GIS se han elaborado los correspondientes mapas, lo que viene refrendado en el informe obrante en las actuaciones, firmado por Pedro Zuazo. Pero, ¿es esto suficiente a los efectos de la exigencia legal y a la jurisprudencia comentada?, lo cierto es que no".

Conduce ello a la estimación del recurso contencioso-administrativo:

"Por tanto, vulnerados por el PIGRN los actos 5.4 Ley 10/1998 y 34.5 Ley Foral 4/2005, procede estimar en lo sustancial el presente Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por Mancomunidad de Sakana".

Lo que también se incorpora, como no podía ser de otro modo, al fallo de la sentencia:

"Debemos estimar como estimamos el Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por la MANCOMUNIDAD DE SAKANA, contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 27 de diciembre de 2010, publicada en el BON el 4 de Febrero de 2011, por el que se formula Declaración de Incidencia Ambiental favorable del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 y se proceda a la aprobación definitiva del mismo".

Teniendo esto presente, carecen de interés, a los efectos que nos ocupan, las dos últimas páginas de la sentencia, encaminadas a resaltar los objetivos del plan.

No se aprecian, en fin, motivos para imponer condena en costas a las partes actuantes (FD 14º).

**TERCERO.-** Se articula el presente recurso de casación alrededor de los siguientes motivos:

1) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra c) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia. Infracción de los artículos 120.3 y 24.1 CE, artículo 248.4 LOPJ, y artículos 33.1 y 67 LJCA, viniendo referida dicha infracción a la falta de motivación de la resolución judicial impugnada por insuficiente y, asimismo, ser dicha motivación errónea.

2) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción de los artículos 317.5ª y 348 LEC, así como la jurisprudencia aplicable a dichos preceptos, por la sentencia recurrida.

3) Al amparo de lo preceptuado en el nº 1, letra d) del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, por infracción del artículo 5.4 de la Ley 10/1998, de Residuos, así como de la Directiva 75/422/CEE, modificada por la Directiva 91/156/CEE.

4) Infracción de la jurisprudencia dictada sobre interpretación del artículo 5.4 de la Ley 10/1998, de Residuos.

Hemos dejado indicado ya, sin embargo, que este último motivo resultó inadmitido (Auto de la Sala de 21 de noviembre de 2013), así que procede ahora que nos pronunciemos sobre los tres restantes motivos de casación.

**CUARTO.-** Antes de proceder al examen de los motivos de casación admitidos a trámite, se precisa formular una consideración de carácter preliminar, ya que conviene reparar ante todo en que tales motivos, aunque desde distintas perspectivas, concentran la crítica de la sentencia impugnada en la argumentación que ésta desarrolla en su FD 13º, en el que la Sala sentenciadora, atendiendo el planteamiento de la entidad recurrente en la instancia, concluye que el Plan Integrado de

Gestión de Residuos de Navarra 12010-2020 (PIGRN) vulnera la normativa legal que le resulta de aplicación, concretamente, la Ley 10/1998, de Residuos, en la medida en que los apartados cuarto y quinto de su artículo 5 obligan a los planes autonómicos de residuos a identificar los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos.

**Sin embargo, y aun cuando ciertamente la sentencia impugnada se detiene especialmente en el enjuiciamiento de esta infracción alegada en la demanda, es lo cierto también que no es la única infracción que se imputa a las actuaciones administrativas impugnadas en la instancia y cuya concurrencia efectivamente aprecia la Sala sentenciadora.**

Justamente, en el precedente fundamento (FD 12º), la sentencia había apreciado ya casi a su término que igualmente se había producido una infracción procedimental, al haberse formulado la declaración de incidencia ambiental favorable al PIGRN una vez transcurrido el plazo legalmente establecido al efecto. Con las consecuencias que asimismo resultan inherentes a ello y que igualmente se resaltan en el texto de la resolución impugnada: **“tratándose de un plazo preclusivo habrá de estimarse este modo de carácter procedimental”**.

A partir de esta declaración y destacadas igualmente sus consecuencias, las consideraciones que siguen (FD 13º) pueden tenerse incluso solo por complementarias, en la medida en que vendrían a reforzar las efectuadas con anterioridad, toda vez que de éstas se deducen ya de por sí y sin remedio las consecuencias expresadas.

Esto al margen, lo indiscutible también es que, **aunque ahora viniéramos a apreciar la concurrencia de alguno de los motivos de casación planteados en el recurso, el fallo de la resolución recurrida habría de permanecer incólume**, al no haber motivo alguno que venga a oponerse a la estimación de la infracción formal apreciada por la Sala sentenciadora. Tiene razón en este punto lo que precisamente comienza indicando la representación jurídica de la parte recurrida al inicio de su escrito por el que se opone a la estimación del presente recurso de casación.

Ha de tenerse presente, además, que, por el carácter de la infracción apreciada, al situarse ésta en el ámbito del procedimiento conducente a la aprobación del PIRGE, afecta dicha infracción a la totalidad del instrumento de planeamiento y no sólo a alguna de sus distintas piezas o partes.

Dicho todo ello, cabría ahora soslayar el enjuiciamiento de los motivos de casación alegados en el recurso y proceder sin más a su desestimación, porque el resultado de dicho enjuiciamiento carecería de trascendencia. En cualquier caso, con estas limitaciones evidentes, y con la sola finalidad de contribuir al esclarecimiento de los aspectos

controvertidos en casación, se formulan las consideraciones que siguen y que, por virtud de cuanto antecede, pueden exponerse con mayor brevedad.

**QUINTO.-** Efectivamente, por de pronto, cabe agrupar en un mismo fundamento el examen de los tres motivos de casación alegados en el recurso y admitidos a trámite que, por lo demás, aunque desde distinta perspectiva atienden a la misma cuestión de fondo, como ya dejamos indicado con anterioridad.

**A)** Al amparo del artículo 88.1 c) de la Ley jurisdiccional, se imputa a la resolución impugnada la infracción de las normas reguladoras de la sentencia. El recurso atribuye a aquélla un defecto de motivación, en la medida en que, al descender al tratamiento de la cuestión concreta relativa a la determinación del emplazamiento donde han de ubicarse las instalaciones de residuos, no se consideran suficientes los criterios establecidos por la disposición impugnada a tal fin. Desde esta perspectiva, la motivación aportada se considera insuficiente e incluso errónea.

Sin embargo, el recurso sabe perfectamente a las sentencias no les exigible una motivación exhaustiva y pormenorizada y que los justiciables no tienen derecho a que tales resoluciones judiciales alcancen una determinada extensión, porque así comienza justamente el desarrollo de su argumentación. A los efectos pretendidos, lo realmente determinante es que las sentencias exterioricen los criterios jurídicos esenciales sobre los que la decisión se fundamenta; como igualmente se reconoce por el recurso, citándose adecuadamente la jurisprudencia constitucional recaída en el sentido expresado.

Pues bien, teniendo presente las coordenadas indicadas, es evidente que la resolución judicial impugnada no es susceptible de tacha alguna desde esta perspectiva. Tras recordar el contenido propio de los preceptos legales de aplicación al caso (artículo 5 de la Ley 10/1998, apartados cuarto y quinto) y dejar patente el sentido en que estos preceptos han sido interpretados por la jurisprudencia, incluida la de este Tribunal Supremo (se cita a este respecto el primero de nuestros pronunciamientos: Sentencia de 18 de octubre de 2011; pero a éste han seguido, ya recientemente, otros en la misma línea: Sentencias de 6 de junio de (RC 4908/2007) y de 17 de octubre (RC 4493/2012), ambas de 2004), se proyectan las conclusiones alcanzadas sobre las circunstancias del caso y se consideran insuficientes los mapas de potenciales ubicaciones establecido en el Plan, porque no alcanza éste a señalar el emplazamiento concreto de los lugares de eliminación de los residuos ni los criterios de localización empleados resultan suficientemente precisos y ha de ser en el propio documento de planeamiento y no en otros documentos aportados con posterioridad donde en su caso pretenda

darse satisfacción a una exigencia que la normativa aplicable impone a los propios planes.

La exteriorización de las razones que avalan la conclusión alcanzada por la sentencia en torno a esta cuestión resulta incuestionable. Distinto es que las razones esgrimidas por ella no se compartan y exista una discrepancia. Y esto es lo que, justamente, sucede en el supuesto que nos ocupa. Pero ello no autoriza a entender que la sentencia impugnada incurre en la infracción denunciada al socaire del motivo de casación que estamos examinando.

Este primer motivo de casación, por consiguiente, no puede prosperar.

**B)** Ya desde la perspectiva del artículo 88.1 d) de la Ley jurisdiccional, también se imputa a la resolución impugnada una valoración ilógica o arbitraria de la prueba practicada, toda vez que la sentencia se aparta del informe realizado por el Jefe de Servicio de Calidad Ambiental el 14 de marzo de 2012, aportado a las actuaciones practicadas en la instancia en trance de contestación de la demanda, en el que se consideran satisfechas las exigencias legales, en la medida en que "se realizó el tratamiento de la información que finalmente permitió la obtención de tres mapas de ubicación potencial de las instalaciones de tratamiento previstas en el PIGRN, los cuales están publicados en la web de IDENA (...), llegando al detalle en cada parcela en su localización".

Ciertamente, no le falta razón al recurso cuando afirma que la sentencia impugnada se aleja de las conclusiones alcanzadas por dicho informe; pero, más allá de ello, de lo que se trata es de determinar si se ha producido una valoración arbitraria o ilógica de la prueba. En rigor, para acceder a la casación, no bastaría siquiera que la valoración resultara meramente errónea, porque el error en la valoración de la prueba no aparece configurado como uno de los motivos legalmente establecidos que legitimarían la casación de una resolución judicial dictada en la instancia, sino que se requiere que la valoración alcance la gravedad antes indicada y resulte por tanto ilógica, arbitraria o sencillamente irracional.

Teniendo presentes estas coordenadas, este motivo de casación no ha de correr mejor suerte que el anterior, toda vez que la resolución impugnada, en primer término, lleva a cabo una valoración del informe antes mencionado, al que se refiere incluso explícitamente (FD 13º), esto es, no prescinde de su toma en consideración; lo único que sucede es que no le otorga después la relevancia que la entidad recurrente en casación pretende atribuirle y, en consecuencia, no lo considera suficientemente determinante; y no le falta razón a la sentencia cuando así lo viene a resaltar (siempre, en el mismo Fundamento de Derecho antes indicado, que es el que afronta la cuestión suscitada) y por tanto ni siquiera incurre en un error en la valoración practicada de la prueba, porque no deja aquél de ser un informe de parte carente de la virtualidad

legal pretendida de adverso (menos aún, resulta arbitraria o irracional tal valoración).

No se trata, pues, de un dictamen pericial, cuya práctica por lo demás incluso podría haber interesado la Administración, una vez recibido el pleito a prueba por Auto de 20 de marzo de 2012, admitiéndose en cambio las pruebas propuestas por el recurrente (Auto de 25 de abril de 2012), incluida su pericial de parte (aun cuando sin acceder a realizar aclaraciones, porque, como criterio general, solo cabe dicho trámite a solicitud de quien no ha encargado su elaboración).

No deja de ser especialmente relevante, además, en los términos ya antes indicados, que los detalles sobre la localización de las instalaciones deben incluirse en la documentación integrante del PIGRN y no en otra documentación posterior; porque sólo de este modo se garantizan los derechos de participación y las demás garantías anudadas a la tramitación de estos instrumentos de planeamiento.

Así pues, este segundo motivo de casación tampoco puede prosperar, como adelantamos.

**C)** Alegada asimismo por la vía del artículo 88.1 d) de la Ley jurisdiccional, como tercer motivo de casación, la infracción del artículo 5 de la Ley 10/1998, apartado cuarto, así como de la Directiva 75/422/CEE, modificada por la Directiva 91/566/CEE, no podemos en este punto sino atenernos a nuestra propia jurisprudencia, que ya ha procedido a sentar los criterios conforme a los cuales han de interpretarse los preceptos alegados como vulnerados en este caso.

Valga por todas la cita de la Sentencia de 18 de octubre de 2011 (RC 4908/2007), resolución que inicia la lista de aquéllas en las que hemos tenido ocasión de pronunciarnos sobre esta cuestión, a la que dedica por entero su FD 2º, en que examina el primero de los motivos de casación alegados en el recurso:

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

La cuestión a resolver en este motivo es la interpretación correcta del artículo 5.4 de la citada Ley estatal 10/1998, de Residuos. Dicha Ley es la aplicable a este caso, aunque ha sido derogada y sustituida hoy por la Ley 22/2011, de 28 de julio,

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

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

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

**Esta interpretación no avala, sin embargo, la tesis que se sostiene por la Comunidad Autónoma recurrente. De acuerdo con el Tribunal de Justicia, los planes de gestión deben prever criterios de localización espacial o geográfica de los lugares de eliminación de residuos (STJUE, cit., § 31) y por ello han de incluir un mapa que señale el emplazamiento concreto que se dará a los lugares de eliminación de residuos o unos criterios de localización suficientemente precisos para que la autoridad competente para expedir una autorización con arreglo al artículo 9 de la Directiva 91/156/CEE pueda determinar si el lugar o la instalación de que se trata está incluido en el marco de la gestión prevista por el plan (STJUE §32).**

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

salud pública y del medio ambiente a que se orienta toda la normativa de la Unión e interna referente a residuos.

El motivo debe ser desestimado".

Pues bien, a la vista de esta doctrina, y teniendo presente la valoración de las pruebas practicadas, la documentación obrante en el expediente y el contenido del propio instrumento de planteamiento objeto de impugnación en la instancia, **no otra puede ser también nuestra conclusión en este caso**: el PIGRN no prevé los lugares en que han de venir a emplazarse las instalaciones de eliminación de residuos sino que se contemplan una serie de ubicaciones sobre los que la decisión correspondiente queda deferida a un momento ulterior, ni tampoco se emplean criterios de localización suficientemente precisos a los efectos establecidos por la normativa aplicable.

De esta forma, se efectúa un cumplimiento solo aparente, y no real, del mandato legal aplicable, que establece el contenido taxativo al que han de sujetarse los planes autonómicos de residuos. En definitiva, como se sostiene por la representación jurídica de la entidad demanda en su escrito de oposición a la estimación del presente recurso, y siempre sobre la base de las coordenadas antes indicadas, el supuesto que nos ocupa se corresponde con el resuelto en nuestra Sentencia de 18 de octubre de 2011, cuya doctrina hace suya la sentencia dictada en la instancia objeto de este recurso.

También hemos de venir ahora a desestimar, pues, este tercer motivo de casación.

**SEXTO.-** Desestimado en su integridad el presente recurso casación, procede acordar la imposición de las costas procesales a la entidad recurrente, conforme ordena nuestra Ley jurisdiccional (artículo 139); si bien, atendiéndonos igualmente a lo prevenido por ella, cabe asimismo moderar su cuantía. De tal manera, atendida la conducta desplegada por las partes y la índole del asunto, las costas no podrán exceder, por todos los conceptos, de la cantidad de 4.000 euros.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de SM el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## FALLAMOS

1º. No haber lugar y, por tanto, desestimar el recurso de casación nº 711/2013 interpuesto por la COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA contra la Sentencia nº 42/2013 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fecha 10 de enero de 2013, recaída en el recurso nº 211/2011.

2º. Condenar a la parte recurrente en las costas del presente recurso de casación, en los términos expresados.

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

Rafael Fernández Valverde

José Juan Suay Rincón

César Tolosa Tribiño

Francisco José Navarro Sanchís  
López

Jesús Ernesto Peces Morate

Mariano deOro-Pulido y

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. JOSÉ JUAN SUAY RINCÓN, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.