

ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Recurso nº 2687/02

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO- SECCIÓN 2ª
SEDE EN VALLADOLID

SENTENCIA Nº 194

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS

DOÑA ANA MARTINEZ OLALLA
DON JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ
DON RAMÓN SASTRE LEGIDO

En Valladolid, a nueve de febrero de Jos mil cuatro

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente recurso en el que se impugne:

El Acuerdo de 30 de agosto de 2002 de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2002-2010

Son partes en dicho recurso:

Como recurrente: AEDENAT VALLADOLID (Asociación ecologista para la defensa de la naturaleza) representada por la Procuradora Sra. Fernández Marcos y defendida por la Letrada Sra. Gallego Mañoco.

Como demandada: LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN representada y defendida por Letrado de sus servicios jurídicos.

Ha sido ponente la Ilma. Sra. Magistrada Doña Ana Martínez Olalla.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto y admitido a trámite el presente recurso y recibido (~I expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, con base en Jos hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se estime el recurso y se anule el



ADMINISTRACION
DEJUSnr.IA

- Acuerdo de 30 de agosto de 2002 de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2002-2010 imponiendo las costas a la parte demandada.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime el recurso y se impongan las costas a la parte actora,

TERCERO.- No habiéndose practicado prueba ni solicitado vista o conclusiones, se declararon conclusos los autos y se señaló para votación y fallo el día 27 de enero de 2004.

CUARTO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo por la Asociación ecologista AEDEN AT VALLADOLID el Acuerdo de 30 de agosto de 2002 de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2002-2010, publicado en el B.O.C.y L. de 4 de septiembre de 2002, y se pretende su anulación alegando que el Plan impugnado es nulo de pleno derecho al haberse dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, puesto que un Plan Regional de residuos, como es el examinado, tiene carácter normativo y no meramente programático, y debe sujetarse en su elaboración y aprobación a lo establecido en el art. 24 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León (LOTCYL), que exige información pública, informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, audiencia de las Administraciones Públicas afectadas y evaluación de impacto ambiental, trámites que han sido incumplidos, no sirviendo para subsanar esta deficiencia la Intervención del Consejo asesor en materia de Medio Ambiente, que, por otra parte, sólo ha cumplido una de las funciones previstas en el Decreto 227/2001, de 27 de diciembre de creación del Consejo Asesor del Medio Ambiente, que ha sido la de consulta, pero no la de informar ya que no existe en el expediente el informe que debe emitir sobre planes relacionados con el medio ambiente. También alega que se ha vulnerado lo dispuesto en la Ley de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales de Castilla y León, aprobada por Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, puesto que en dicho texto normativo se contemplan los planes y programas sobre residuos industriales y residuos urbanos como actividades sometidas a evaluación estratégica, que tampoco se ha realizado. Se han soslayado -dice la recurrente- los informes del Consejo Consultivo de Castilla y León y del Consejo Económico y Social que son precisos en los casos, como el presente, en que se trata de una disposición general y está relacionada con la política



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

socioeconómico, poso u que se trate de eludir su necesidad denominando Acuerdo, lo que, en virtud de lo dispuesto en el arto 24.5 de la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio de Castilla y León debe ser aprobado mediante Decreto.

Se opone la Administración demandada alegando que no se infringe lo dispuesto en el arto 24.5 de la Ley 10/1998 porque ni en la denominación del Acuerdo ni en el texto del mismo se dice que se trata de un Plan Regional. Sostiene que la Estrategia Regional de Residuos, aprobada mediante Decreto 74/2002, de 30 de mayo, sí que tiene carácter regional y por ello se ha seguido en su elaboración y aprobación los trámites establecidos en la Ley 10/1998 y no así en el Plan impugnado, que tiene mero carácter programático y constituye la fase intermedia entre la Estrategia Regional de Residuos, que le da cobertura, y las actuaciones concretas que después Redesarrollarán. Se dice, también, que la adopción del Plan mediante acuerdo no responde a un capricho sino que se utiliza la misma técnica legislativa que la Administración del Estado ya que el Plan Nacional de Residuos Urbanos se ha aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de enero de 2000. Finaliza alegando que el Plan considerado en su carácter programático no parece haber recibido reproches en las cuestiones de fondo, siendo prematura su impugnación.

SEGUNDO.- En el expediente constan los siguientes documentos: a) El Acta de la sesión nº 2/2002 del Pleno del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León, celebrada el 13 de marzo de 2002, en la que se acuerda, en lo que aquí interesa, constituir un grupo de trabajo para elaborar un informe sobre el Plan de Residuos Urbanos;

b) El Acta de la sesión nº 4/2002 del Pleno del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León, celebrada el 9 de julio de 2002, en la que se presenta el informe del grupo de trabajo sobre el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases, y se une al Acta como Anexo H.

e) El certificado del Secretario del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León según el cual en la sesión de 9 de julio el Pleno del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León informó, de conformidad con lo dispuesto en el arto 1.2º del decreto 227/2001, de 27 de septiembre el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases.

d) El informe con propuesta de aprobación del Plan para el ámbito temporal 2002-2010 como instrumento de planificación sectorial sin que en ninguno de sus apartados tenga carácter normativo del Director General de Calidad Ambiental, de fecha 31 de julio de 2002 y

d) El Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases impugnado.

TERCERO.- La cuestión planteada exige para su resolución delimitar la naturaleza jurídica del Plan impugnado.

La Sala entiende que efectivamente el Plan impugnado, como sostiene la parte recurrente, es un Plan Regional de los regulados en los arts. 20 a 25 de la Ley 10/9A, dtº 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LOTCYL) por lo que a continuación se expone.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

En el propio Acuerdo impugnado se dice que el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de la Comunidad de Castilla y León se sustenta jurídicamente en la normativa comunitaria, en la normativa básica estatal y en la normativa autonómica que especifica, de la que cabe destacar, a los efectos que aquí interesan, la siguiente.

La Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991, conocida Como "Directiva marco" de residuos y que modifica la Directiva 75/442/CEE, establece la obligatoriedad de los Estados miembros de fomentar el desarrollo de tecnologías limpias, la valorización de residuos mediante reutilización y reciclado así como la utilización de los residuos como fuente de energía. Para conseguir estos objetivos las autoridades competentes deberán elaborar planes de gestión de residuos.

En cumplimiento de esa obligación legal en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que adapta nuestro Derecho a la concepción y criterios fijados en la normativa comunitaria, se establece que "la Administración General del Estado, mediante la integración de los respectivos planes autonómicos de residuos, elaborará diferentes planes nacionales de residuos, en los que se fijarán 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" (art.5.1) y los planes autonómicos de residuo» contendrán las determinaciones a que se hace referencia en el apartado 1, incluyendo la cantidad de residuos producidos y la estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, así como los lugares e instalaciones para la eliminación de residuos" (art.5.4).

Por otro lado la Ley 11/1997, de Envases y residuos de envases, que incorporó a nuestro ordenamiento interno aquellos aspectos de la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, que están sujetos al principio de reserva de ley, fija un objetivo de obligatorio cumplimiento para la Administración de reducción, reciclado y valorización (art.5) y establece que "los planes de gestión de residuos de las Comunidades Autónomas y en su caso, los de las Entidades Locales, de acuerdo con lo que se establezca en la legislación de las respectivas Comunidades Autónomas deberán contener determinaciones específicas sobre la gestión de envases y residuos de envases" (art. 17).

La Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León, aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo con carácter de Plan Regional, pretende dar cumplimiento según se dice en su preámbulo a la normativa estatal, en concreto a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos que atribuye a las Comunidades Autónomas competencias para la elaboración de los planes autonómicos de residuos. En el Anexo de la Estrategia Regional se establece que "una vez aprobada la Estrategia se abordará el Plan Regional de Residuos industriales para el horizonte de 2010, se actualizará el Plan Regional de Residuos Urbanos y se elaborarán Planes Regionales que concreten las necesidades y desarrollo de actuaciones para aquellos tipos de residuos que, por circunstancias particulares, lo requieran,



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

El Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León, según se dice en la introducción del Acuerdo impugnado, forma parte de uno de los Programas Verticales contemplado en la Estrategia Regional de Residuos y desarrolla un conjunto de acciones y medidas dirigidas a la mejora de la gestión de residuos urbanos y los residuos de envases.

De lo expuesto resulta la obligatoriedad de elaborar planes autonómicos de residuos y la obligatoriedad de que los mismos contengan determinaciones específicas, entre las que se encuentra la relativa a los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de residuos.

Dentro de ese marco normativo en el que se sustenta el Plan aprobado por el Acuerdo impugnado resulta evidente que se trata de un plan autonómico de residuos -en la terminología de la legislación estatal- y de un Plan Regional de Residuos Urbanos -según la normativa autonómica- porque es un "Plan" de la Comunidad de Castilla y León, porque en el propio Anexo de la Estrategia Regional de Residuos se establece que una vez aprobada la Estrategia se debe actualizar el Plan Regional de Residuos Urbanos y porque, en efecto, el Plan impugnado en este proceso sustituye al Plan Director Regional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 90/1990, de 31 de mayo y modificado por el Decreto 50/1998, de 5 de marzo, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria del Decreto 74/2002, por el que se aprueba la Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León 2001-2010.

No se puede negar que el Plan examinado sea un Plan Regional porque en la denominación del Acuerdo y en el texto no se dice que es un Plan Regional-como sostiene en la contestación a la demanda la Administración demandada- ya que un instrumento normativo lo es por su naturaleza y contenido, no por la denominación que se le quiera dar para eludir el procedimiento legalmente establecido para su elaboración y aprobación.

Además tal afirmación entra en franca contradicción con lo establecido en el apartado C-Programa de Actuación- del Anexo de la Estrategia Regional de Residuos -aportado en la contestación a la demanda- en el que se establece, como ya se ha dicho, una vez aprobada la Estrategia se debe actualizar el Plan Regional de Residuos Urbanos.

CUARTO.- El Plan examinado es, además; un Plan Regional de los regulados en los arts. 20 y ss. de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León: a) porque a través de él se interviene directamente en la Ordenación del Territorio de la Comunidad y por objeto ordenar y regular una actividad sectorial sobre el conjunto de la Comunidad (art. 20.1.a LOTCYL) -ha de tenerse en cuenta que una de las determinaciones fundamentales que constituye su contenido es la relativa a la fijación de los lugares apropiados para la eliminación de los residuos; b) porque es un Plan (que desarrolla a su vez otro Plan Regional -la Estrategia Regional, que se ha tramitado con arreglo a esa Ley, concurriendo las mismas razones por las que l,

ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Estrategia Regional de Residuos tiene carácter de Plan Regional "la indudable utilidad pública de las actuaciones y medidas que en él se contemplan así como la incidencia supramunicipal de las mismas".

QUINTO.- En consecuencia no puede sostenerse que el Plan de Residuos sólo tiene carácter programático y no normativo, puesto que los Planes Regionales tienen naturaleza reglamentaria y sus determinaciones son vinculantes (art.21.2 LOTCYL) en la forma constituida en el art. 6.3 LOTCYL, en el que se distinguen determinaciones de aplicación plena, básica y orientativa.

El Acuerdo impugnado al decir que el Plan tiene carácter meramente programático también vulnera la legislación comunitaria y estatal básica que exigen el cumplimiento de unos objetivos y la inclusión en los planes autonómicos de una serie de determinaciones que son de obligado cumplimiento, dirigidas a hacer efectivos dichos objetivos, así como lo dispuesto en el citado art. 6.3 LOTCYL que exige que se exprese en cada caso de forma clara el grado de aplicación de las determinaciones contenidas en el instrumento de ordenación del territorio.

Por otro lado, el hecho de que los Planes Nacionales sean aprobados mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, no autoriza a la Administración Autonómica a obviar su propia normativa constituida por la Ley 10/98, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León en la que se regula el procedimiento para la elaboración y aprobación de los Planes Regionales, existiendo que los mismos se aprueben mediante Decreto (art.24.5).

En el presente caso se ha omitido el cumplimiento de los requisitos sustantivos (art.23) y procedimentales (art. 24) establecidos en la LOTCYL para la elaboración y aprobación de los Planes Regionales como son, en relación con los últimos, el de información pública y de audiencia de las Administraciones Públicas, que ha de anunciarse en el Boletín Oficial de Castilla y León y en uno de los periódicos de mayor difusión de su ámbito, el informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, el informe de los Municipios afectados por el Plan y el trámite ambiental aplicable (art. 24 T.LOTCYL).

Es más, ni siquiera se ha respetado el procedimiento que en la elaboración del nuevo Plan de Gestión de Residuos Urbanos se había de observar, según establecía el art. 4 del Decreto 50/1998, de 5 de marzo, por el que se modifica el Plan Director Regional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de Castilla y León -que es sustituido por el impugnado-, en el que se decía que "debe" darse audiencia a cuantos sectores y Entidades pudieran verse afectados por el mismo y especialmente a las Diputaciones Provinciales y a las Entidades Locales y que de conformidad con lo establecido en la Ley 8/1994, de 24 de julio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León -ahora art. 1.º de la Ley del Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León-, con anterioridad a la aprobación del Plan Regional de Gestión de Residuos Urbanos, se efectuara una Evaluación Estratégica Previa del mismo, que irá referida a las previsibles repercusiones medioambientales de su implantación".



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Trámites que son fundamentales para que los ciudadanos tengan información y participación en un tema de especial importancia para ellos en cuanto afecta a la protección de la salud del hombre y medio ambiente.

SEXTO.- Por lo expuesto, procede estimar el recurso y declarar nulo de pleno derecho el Acuerdo de 30 de agosto de 2002 de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2002-2010, publicado en el B.O.C.y L. de 4 de septiembre de 2002, al amparo del art. 62.2 de la Ley 30/1992.

SÉPTIMO.- Se imponen las costas a la parte demandada, de conformidad con lo establecido en el art. 139.1, párrafo primero de la Ley Jurisdiccional, por haber temeridad al negar el carácter de Plan Regional al que se refiere el Acuerdo impugnado, cuando ese carácter resulta de la propia normativa autonómica a que antes se ha hecho referencia y, por aplicación analógica de lo establecido en el párrafo segundo del mismo apartado 1 del art. 139, en la medida que, desde la perspectiva de la tutela judicial efectiva, el recurso perdería su finalidad legítima si el que litiga en beneficio de todos soporta los gastos de un proceso, cuando sus pretensiones son estimadas íntegramente y de ello no se deriva ningún beneficio concreto para él.

OC TAVO.- Una vez firme esta sentencia ha de publicarse en el B.O.C.y L. en el plazo de diez días a contar desde la firmeza de la sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 107.2 de la Ley Jurisdiccional.

Vistos los artículos citados y demás aplicables

FALLAMOS: Que estimando el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo de 30 de agosto de 2002 de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León 2002-2010, publicado en el B.O.C.y L. de 4 de septiembre de 2002 debemos declarar y declaramos nulo de pleno derecho dicho Acuerdo. Se imponen las costas a la parte demandada.

Una vez firme esta sentencia publicarse en el Boletín Oficial de Castilla y León en el plazo de diez días.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se dará traslado a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. /_