

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1.402/2020

Fecha de sentencia: 26/10/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3606/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/10/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Procedencia: Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

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

Bajo

Transcrito por: CPB

Nota:

Resumen

EN LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO, DEBE CONSIDERARSE PRECEPTIVO EL INFORME DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE HIDROCARBUROS POR DISPONERLO EXPRESAMENTE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA, APARTADO 4º DE LA LEY 13/2003, DE 23 DE MAYO, REGULADORA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, EN RELACIÓN CON LOS ARTS. 11.7 Y 15.3 TRLS DE 2008, Y CON LOS ARTS. 3, 4 Y 5 LSH, Y SU OMISIÓN, EN LA MEDIDA EN QUE SUPONE LA OMISIÓN DE UN TRÁMITE SUSTANCIAL EN LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO, EXPRESAMENTE PREVISTO EN LOS INDICADOS PRECEPTOS, DEBE ACARREAR SU NULIDAD DE PLENO DERECHO (ART. 62.2 DE LA LEY 30/1992, ACTUALMENTE, ART. 47.2 DE LA LEY 39/2015).

R. CASACION núm.: 3606/2018

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

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

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1402/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.^a. Inés Huerta Garicano

D. Francisco Javier Borrego Borrego

D.^a. Ángeles Huet de Sande

En Madrid, a 26 de octubre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 3606/2018, interpuesto por **El Ayuntamiento de Tarragona**, representado por el procurador D. Pablo Sorribes Calle, bajo la dirección letrada de D. Ramón Macías Solé, y por la **Generalidad de Cataluña**, representada y dirigida por la letrada D.^a María del Mar Pomares García, contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña con fecha 13 de febrero de 2018, en el recurso contencioso-administrativo nº 188/2013 interpuesto por la recurrida contra la resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la

Generalidad de Cataluña de 14 de mayo de 2013 (DOGC 5/7/13), que da su conformidad al texto refundido del Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Tarragona y ordena su publicación, en cumplimiento de las resoluciones del Consejero de Territorio y Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña de fecha 30-6-2011 y 31-1-2013, de aprobación definitiva con prescripciones y de mantenimiento de la suspensión de la publicación y ejecutividad del citado Plan, respectivamente.

Se ha personado en este recurso como parte recurrida la entidad **«Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, S.A.»** representada por el procurador de los Tribunales D. José Luis Martín Jaureguibeitia y asistido de la letrada D^a Yolanda Guerra Aznar.

Ha sido ponente la Excma. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el procedimiento ordinario núm. 188/2013, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con fecha 13 de febrero de 2018, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

«ESTIMAMOS EN PARTE el recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de la "COMPAÑÍA LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS CLH, SA" contra la resolución de la Direcció General de Ordenació del Territori y Urbanisme de la Generalitat de Catalunya de 14 de mayo de 2013 (DOGC. 5-7-13), dando su conformidad al texto refundido del Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Tarragona y ordenando su publicación, resolución que ANULAMOS y dejamos sin efecto jurídico en su integridad por falta de informe previo de la autoridad estatal competente en materia de planificación de hidrocarburos, ANULANDO también, sin perjuicio de lo anterior, la regulación referida al ámbito delimitado como plan de mejora urbana 40 "CLH", por su inviabilidad económica. DESESTIMAMOS el recurso en lo demás. Sin imposición de costas.».

SEGUNDO. El Ayuntamiento de Tarragona y la Generalidad de Cataluña, a través de sus respectivas representaciones procesales, presentaron sendos escritos de preparación del recurso de casación contra la referida sentencia que se tuvieron por preparados por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por auto de 8 de mayo de 2018, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 5 de diciembre de 2018, dictó auto cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«1º) Admitir los recursos de casación -3606/18- preparados, respectivamente, por las representaciones procesales del Ayuntamiento de Tarragona y de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia -nº 123/18, de 13 de febrero- de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona, que, con estimación parcial del P.O. 188/13, deducido frente a la resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Generalidad de Cataluña de 14 de mayo de 2013 (DOGC 5/7/13), que da su conformidad al texto refundido del Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Tarragona y ordena su publicación, lo anula en su integridad, en aplicación del art. 5 del Real Decreto Legislativo 1/10, de 3 de agosto, <<por falta de informe previo de la autoridad estatal competente en materia de planificación de hidrocarburos>>».

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar:

a) Si los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, exigen -con carácter preceptivo- la emisión de un informe de la Administración General del Estado en materia de planificación de hidrocarburos en la tramitación de los planes urbanísticos;

b) En el supuesto de que se considere que la citada ley estatal no exige el informe, debe determinarse si, conforme a los artículos 83.1 y 82.1 de la Ley 30/1992 (actualmente arts. 80.1 y 79.1 de la Ley 39/2015), la omisión del citado informe en el procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico general, como el que es objeto del recurso seguido en la instancia, puede comportar la nulidad del plan en su integridad (o su anulación, en los términos utilizados por la sentencia recurrida), y qué consecuencias comporta.

3º) Y, por otra parte, las normas que deberán ser objeto de interpretación son: Artículos 3, 4 y 5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y Artículos 83.1 y 82.1 de la Ley 30/1992 (arts. 80.1 y 79.1 de la vigente Ley 39/2015) y ello sin perjuicio de que la

sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso (art. 90.4 LJCA).

4º) Para la sustanciación del recurso, comuníquese esta resolución a la sala de instancia y remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos, dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 90.6 y 92.1 de nuestra Ley jurisdiccional.

5º) Publíquese este auto en página web del tribunal Supremo.

6º) No se hace pronunciamiento en materia de costas procesales.».

CUARTO. La representación procesal del Ayuntamiento de Tarragona interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

«Declarar que en la tramitación de los planes urbanísticos no es preceptivo solicitar a la administración estatal competente en planificación sobre hidrocarburos informe administrativo previo.

Declarar que en la tramitación de los planes urbanísticos generales no es necesario solicitar a la administración estatal competente en planificación sobre hidrocarburos, cuando no exista un plan aprobado en materia de planificación de hidrocarburos que afecte al ámbito territorial del plan urbanístico en cuestión.

Casar y anular la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala Contenciosa-Administrativa de Cataluña el 13 de febrero de 2018 en el procedimiento contencioso-administrativo ordinario 188/2013 interpuesto por la Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, SA, en la parte que declara la anulación íntegra del POUM de Tarragona aprobado por la Generalitat de Catalunya.

No imponer las costas procesales de la primera instancia a ninguna de las partes litigantes, y en cuanto a las del recurso de casación, que cada parte las causadas a su instancia y las comunes de manera proporcional, a tenor de lo que regula el artículo 93.4 de la Ley reguladora de esta jurisdicción.»

Y termina suplicando a la Sala que «... dicte sentencia por la que casando y anulando en parte la sentencia recurrida, fije la interpretación de las normas legales objeto de este recurso y estime totalmente los pronunciamientos interesados por esta parte.».

QUINTO. La representación procesal de la Generalidad de Cataluña interpuso, asimismo, recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

«... las cuestiones delimitadas por el Auto de admisión del recurso de casación como objeto de necesario pronunciamiento por presentar interés casacional objetivo, deben resolverse en el sentido siguiente:

1- Los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, no exigen –con carácter preceptivo- la emisión de un informe de la Administración General del Estado en materia de planificación de hidrocarburos en la tramitación de los planes urbanísticos.

2- Consecuentemente, la omisión del citado informe en el procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico general, como el que es objeto del recurso seguido en la instancia, no puede comportar la nulidad (o anulación) del plan en su integridad. Por el contrario, la omisión de dicho informe no puede tener consecuencia invalidante alguna sobre el plan urbanístico, o bien, subsidiariamente, como máximo podría comportar su anulación meramente parcial, exclusivamente en aquellas determinaciones y previsiones que afecten a la competencia de la Administración General del Estado en materia de planificación de hidrocarburos.»

Y termina suplicando a la Sala que «... dicte Sentencia por la cual, con estimación del presente recurso, anule y case la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en cuanto al primer pronunciamiento de la misma y, en consecuencia, proceda a la resolución de las cuestiones y pretensiones deducidas en la instancia, estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo en el sentido de anular la resolución impugnada y el POUM objeto de la misma exclusivamente en cuanto a la regulación referida al ámbito delimitado como plan de mejora urbana 40 “CLH”; con imposición de las costas del recurso de casación a la parte contraria».

SEXTO. La representación procesal de la «COMPAÑÍA LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS CLH, S.A.» se opuso a ambos recursos de casación interpuestos de contrario, mediante escrito en el que termina suplicando de la Sala que «...dicte Sentencia por la que, desestimando el recurso de casación, confirme la Sentencia impugnada. Todo ello con imposición de costas a las recurrentes.».

SÉPTIMO. Mediante providencia de fecha 22 de julio de 2020, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 13 de octubre de 2020 en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

PRIMERO. La sentencia de la Sala.

La sentencia de la Sala de Cataluña estima en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la «COMPAÑÍA LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS CLH, S.A.» contra la resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Generalidad de Cataluña de 14 de mayo de 2.013 (DOGC. 5-7-13), dando su conformidad al texto refundido del Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Tarragona y ordenando su publicación, resolución que -en lo que aquí interesa- anula en su integridad por falta de informe previo de la autoridad estatal competente en materia de planificación de hidrocarburos.

Tras reflejar la Sala en el primero de los fundamentos de la sentencia recurrida las pretensiones sustanciales de la recurrente, Compañía Logística de Hidrocarburos, CLH, S.A., se refiere en el segundo a la naturaleza reglamentaria de los planes, a la justificación del *ius variandi* que en este ámbito se reconoce a la Administración, al carácter estatutario de la propiedad definida en los planes, a la discrecionalidad de la potestad de planeamiento urbanístico y sus límites, así como a la necesidad de motivación del plan. Razona la sentencia recurrida:

«... De otra parte, esta Sala y Sección tiene declarado reiteradamente, respecto a la motivación en materia de planeamiento urbanístico, que la Memoria debe analizar las distintas alternativas posibles y justificar las distintas determinaciones del plan, justificación que se produce mediante la exteriorización de las razones por cuya virtud se ha elegido un cierto modelo con unas concretas determinaciones. Este contenido de la Memoria, que refleja con detalle el itinerario que conduce a la decisión planificadora, integra la motivación del planeamiento, motivación que raras veces exige el ordenamiento jurídico con tanta precisión. En consonancia con ello, la jurisprudencia ha puesto de relieve que la profunda discrecionalidad del planeamiento explica la necesidad esencial de la Memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad, pues de su contenido, ha de fluir la motivación de las determinaciones del planeamiento. De donde se infiere que la exigencia de motivación en materia de planeamiento urbanístico no puede traducirse en la exigencia de motivación explícita de cada una de sus concretas determinaciones, sino de aquellas de carácter

fundamental, entre las cuales los objetivos y criterios de la ordenación del territorio, la justificación del modelo de desarrollo elegido y la descripción de la ordenación propuesta. Sin embargo, no por ello las concretas determinaciones que contiene el planeamiento quedan huérfanas de motivación, pues los principios generales de racionalidad, proporcionalidad y congruencia aseguran suficientemente el encaje de la concreta determinación examinada dentro del conjunto del instrumento de planeamiento al que pertenece. De manera que, si bien la falta de motivación o la motivación defectuosa puede integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante, es sustancial al respecto que la administración, en el ejercicio de sus potestades discrecionales, revele cuales han sido los elementos que le han permitido formar su voluntad, cuando menos para que se pueda impugnar la decisión tomada criticando las bases en que se funda, evitando toda indefensión, con clara exposición de todos los elementos necesarios.»

A continuación, la Sala territorial descarta que en este caso haya falta de motivación y considera, asimismo, que se han respetado los límites de la discrecionalidad que corresponden al planificador, argumentado en su fundamento tercero en los siguientes términos:

«Sin que se observe falta de motivación en el presente supuesto a la vista de la amplia Memoria del planeamiento impugnado, ni se haya acreditado, mediante actividad probatoria en contrario desarrollada por la parte actora, como correspondería en desvirtuación de la presunción de legalidad y acierto de que goza el actuar administrativo en la materia, que éste ha incurrido en error, o se ha seguido al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad o la estabilidad o seguridad jurídica, o, con desviación de poder, o que resulte material o económicamente inviable, pues son precisamente los planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo y, en contra de la potestad planificadora de la administración, no vinculada por ordenaciones anteriores que, aunque con vigencia indefinida, no son inalterables, no cabe esgrimir un derecho al mantenimiento de una situación precedente.

Actividad probatoria en contrario inexistente respecto de tales pretensiones deducidas por la actora, que no se desprende ni del expediente administrativo, ni de la documental aportada a los autos, ni tan siquiera de las periciales contradictorias practicadas a su instancia, no acreditándose, por lo demás, que la solución adoptada por el planificador respecto de la clasificación y calificación de los terrenos de autos resulte irracional, incoherente o inmotivada.

Es más, estas determinaciones del plan impugnado (en cuanto considera los terrenos de la parte actora como suelo urbano no consolidado a ordenar mediante un plan de mejora urbana, con la finalidad de transformar el uso industrial a terciario en la zona colindante con el polígono Francolí y residencial en la zona que linda con el río, más próxima a la ciudad,

regenerándose la fachada fluvial, donde se prevé un parque público lineal, la construcción de un puente, etc., como en cuanto establece las determinaciones estrictamente urbanísticas referidas al sector P.M.U. 40 "CLH"), además de venir explicadas con suficiencia en la Memoria del plan obedecen, como la parte actora admite, a prescripciones ya con carácter previo establecidas en el Plan Director Urbanístico de las actividades industriales y turísticas del Camp de Tarragona, definitivamente aprobado el 31 de julio de 2.003 (en adelante PDUAIT), plan que no ha sido objeto de impugnación indirecta en este proceso, siendo sabido que a los planes directores urbanísticos, entre los cuales el PDUAIT, les corresponden las funciones que se enumeran en el artículo 56.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, aprobando el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (como en la normativa urbanística precedente), entre ellas la de establecer las directrices para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de alcance supramunicipal. Tales planes, en méritos del apartado 4 del mismo artículo, sujetan al planeamiento que resulte afectado por sus determinaciones a adaptarse a su contenido en los plazos que se establezcan, ello sin perjuicio de la entrada en vigor inmediata del plan director y salvando las disposiciones transitorias que incluya.»

Y en su Fundamento Cuarto aborda la cuestión sobre la que ha de versar este recurso de casación relativa a la emisión de informe por la Administración estatal de hidrocarburos con estos argumentos:

«Dispone el artículo 85.5 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que simultáneamente al trámite de información pública de un plan de ordenación urbanística municipal, hay que solicitar un informe a los organismos afectados por razón de sus competencias sectoriales.

La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos, atribuye en su artículo 3.1.a) al Gobierno de España el ejercicio de las facultades y competencias de planificación en materia de hidrocarburos. Su apartado 3.b) asigna a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias la planificación en coordinación con la realizada por el Gobierno.

El artículo 4.2, en su redacción temporalmente aplicable, atribuye al Gobierno la planificación en materia de hidrocarburos, con la participación de las comunidades autónomas. Dicha planificación, a tenor de su apartado 3, deberá referirse, al menos, a los siguientes aspectos:

a) Previsión de la demanda de productos derivados del petróleo y de gas natural a lo largo del período contemplado.

b) Estimación de los abastecimientos de productos petrolíferos necesarios para cubrir la demanda prevista bajo criterios de calidad, seguridad del suministro, diversificación energética, mejora de la eficiencia y protección del medio ambiente.

c) Previsiones relativas a las instalaciones de transporte y almacenamiento de productos petrolíferos de acuerdo con la previsión de su demanda, con especial atención de las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas.

d) Previsiones de desarrollo de la red básica de transporte de gas natural y de la capacidad de regasificación total de gas natural licuado necesaria para abastecer el sistema gasista, con el fin de atender la demanda con criterios de optimización de la infraestructura gasista en todo el territorio nacional.

e) Definición de las zonas de gasificación prioritaria, expansión de las redes y etapas de su ejecución, con el fin de asegurar un desarrollo homogéneo del sistema gasista en todo el territorio nacional.

f) Previsiones relativas a instalaciones de transporte y almacenamiento de combustibles gaseosos, así como de las plantas de recepción y regasificación de gas natural licuado, con el fin de garantizar la estabilidad del sistema gasista y la regularidad y continuidad de los suministros de gases combustibles.

g) Establecimiento de criterios generales para determinar un número mínimo de instalaciones de suministro de productos petrolíferos al por menor en función de la densidad, distribución y características de la población y, en su caso, la densidad de circulación de vehículos.

h) Los criterios de protección medioambiental que deben informar las actividades objeto de la presente Ley.

En lo referido a la coordinación con los planes urbanísticos, el artículo 5 dispone que la planificación de instalaciones de transporte de gas y de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos, así como los criterios generales para el emplazamiento de instalaciones de suministro deberán tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio, de ordenación urbanística o de planificación de infraestructuras viarias, según corresponda, precisando las posibles instalaciones, calificando adecuadamente los terrenos y estableciendo las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes.

Resulta necesaria, a tenor de lo anterior y fuese o no de carácter vinculante, la solicitud en el trámite del plan de autos del informe previo de la autoridad estatal en materia de hidrocarburos cuando, sin prejuzgar aquí si la actividad que desarrolla la actora es de carácter estratégico o si debe el plan reservar terrenos para su específica reinstalación (cuestiones que correspondería establecer precisamente en tal informe), el perito procesal con la condición de ingeniero industrial que intervino en autos, tras efectuar una descripción de la actividad de la planta de que se trata, de sus conexiones con cierta refinería, con la red nacional de oleoductos, con el muelle y con la gabarra del puerto de Tarragona y de su proximidad a las principales vías de comunicación, concluye que se trata de una ubicación estratégica, tanto para la recepción de productos como para su distribución y conexión con terceras empresas logísticas, debido a su proximidad con la refinería, con una estación de bombeo que sirve de enlace con la red nacional de oleoductos, con el atraque de la gabarra del puerto de

Tarragona, con el punto de entrada y salida del combustible por vía marítima y con las indicadas vías de comunicación terrestre.»

A continuación, en su Fundamento Quinto argumenta sobre la inviabilidad económica del ámbito delimitado como plan de mejora urbana 40 LH de la siguiente forma:

«Como ya antes se ha apuntado, sin perjuicio de que en ciertos casos puedan originarse determinadas indemnizaciones, el plan no tiene que establecer mecanismos indemnizadores sobre todas y cada una de las situaciones concretas posibles, siendo cuando éstas se produzcan el momento de reclamarlas. Pero en cualquiera de los casos, sin que se aprecie que las determinaciones económico financieras del plan para el sector P.M.U. 40 "CLM" puedan suponer la existencia de una reserva de dispensación, se ha practicado en autos también una prueba, pericial contradictoria de arquitecto superior, cuyos resultados no han sido eficazmente cuestionados, donde, con ocasión de tratarse de la cuestión referida al valor residual de los terrenos propiedad de la actora, se concluye, siempre en referencia al ámbito del plan de mejora urbana 40 "CLH" y siguiendo una metodología de valoración residual estática idéntica a la utilizada en la agenda y evaluación económica y financiera del plan, que la ejecución de ese ámbito no es viable económicamente, al obtenerse un valor actual neto equivalente al valor residual del suelo de -58.053.648 euros, que sería bien similar, de -51.910.847 euros, si se utilizase el llamado método dinámico.»

Y concluye en su Fallo, estimando en parte el recurso, anulando y dejando sin efecto jurídico en su integridad el plan de ordenación urbanística municipal de Tarragona recurrido por falta de informe previo de la autoridad estatal competente en materia de planificación de hidrocarburos, anulando también, sin perjuicio de lo anterior, la regulación referida al ámbito delimitado como plan de mejora urbana 40 "CLH", por su inviabilidad económica, desestimando el recurso en lo demás.

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Precisa la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que tenemos que pronunciarnos, desdoblándola en los siguientes términos:

a) Si los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, exigen -con carácter preceptivo- la emisión de un informe de la Administración General del Estado en materia de planificación de hidrocarburos en la tramitación de los planes urbanísticos;

b) En el supuesto de que se considere que la citada ley estatal no exige el informe, debe determinarse si, conforme a los artículos 83.1 y 82.1 de la Ley 30/1992 (actualmente arts. 80.1 y 79.1 de la Ley 39/2015), la omisión del citado informe en el procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico general, como el que es objeto del recurso seguido en la instancia, puede comportar la nulidad del plan en su integridad (o su anulación, en los términos utilizados por la sentencia recurrida), y qué consecuencias comporta.

Y en cuanto a las normas que debemos interpretar, indica los arts. 3, 4 y 5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y los arts. 83.1 y 82.1 de la Ley 30/1992 (arts. 80.1 y 79.1 de la vigente Ley 39/2015), sin perjuicio de que nos extendamos a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado entre las partes.

TERCERO. El escrito de interposición del Ayuntamiento de Tarragona.

Sus razonamientos son en suma los siguientes:

A).- Considera que los arts. 3, 4 y 5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos «en ningún momento exigen durante la tramitación del planeamiento urbanístico general la solicitud de un informe previo a la autoridad estatal competente en materia de planificación de hidrocarburos, ni en el caso que el plan urbanístico afecte instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos líquidos, solamente disponen que en el supuesto que existan planes sectoriales sobre hidrocarburos -lo que en el presente caso no se produce- aquéllos serán vinculantes para los planes territoriales o urbanísticos, ello sin necesidad de solicitar un informe previo a la autoridad estatal competente sobre planificación de hidrocarburos.

Por ello, la ausencia de informe de la autoridad estatal en materia de planificación sobre hidrocarburos, no constituye vicio o defecto de forma que pueda anular o invalidar el Plan de

Ordenación Urbanística Municipal de Tarragona, puesto que el artículo 5.1 de la Ley del sector de Hidrocarburos se limita a prever que en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio se deberán tener en cuenta -en el caso que exista efectivamente- la planificación de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos. Incluso el apartado 2 del citado artículo 5 no prevé la nulidad o anulación del correspondiente instrumento de ordenación del territorio en el caso que no se hubiera tenido en cuenta la planificación de tales instalaciones de hidrocarburos, toda vez que para la solución del problema o cuestión remite a lo dispuesto en la legislación sobre régimen del suelo y ordenación del territorio que resulte aplicable.

O sea, las competencias que dispone la administración estatal en materia de planificación urbanística, pueden tener carácter indicativo o obligatorio, pero aún en el caso que tengan eficacia imperativa, lo que no obligan los citados preceptos legales es que los instrumentos urbanísticos de manera preceptiva tengan que ser informados necesariamente por el Estado, preveyendo (sic) únicamente que, en los casos de confrontación entre los planes urbanísticos y los planes estatales en materia de hidrocarburos, la diferencia o contradicción entre dichos planes sea solucionada o resuelta conforme a la regulado en la legislación sobre régimen del suelo y ordenación del territorio que resulte aplicable».

Además, CLH, S.A. tampoco alegó ni probó la existencia de una planificación estatal sobre hidrocarburos que fuera contradicha por las determinaciones del POUM de Tarragona. «Es decir, la falta de alegación y de acreditación ante la Sala de instancia de la existencia de una planificación sobre hidrocarburos con efectos en el municipio de Tarragona, supone que no existía ninguna conveniencia para solicitar por parte del Ayuntamiento de Tarragona el informe en cuestión, porque no se podía comparar el POUM que se tramitaba con ningún plan estatal aprobado en materia de planificación energética, por lo que el mismo lógicamente no era necesario».

Cita la STS de 11 de abril de 2011 en la que se afirma que la Ley 34/1998, no exige el informe previo de la Administración de hidrocarburos en la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico como el aquí impugnado.

B).- Entiende que la omisión de un informe sectorial no necesario en el procedimiento de un instrumento de planeamiento urbanístico general no comporta la nulidad de pleno derecho o la anulación del mismo -como hace la sentencia impugnada-, de acuerdo con lo regulado en los artículos 83.1 y 82.1 de la ley 30/1992, y con la interpretación dada a los mismos por la jurisprudencia.

Considera que si el informe no es preceptivo sino facultativo, como aquí ocurre, al ser solicitado por discrecionalidad administrativa, su omisión no puede ser causa de infracción alguna del ordenamiento jurídico (SSTS de 20 de enero de 1966, 17 de diciembre de 1986, 22 de septiembre de 2009, rec. 92/2007). La jurisprudencia sólo ha declarado la nulidad de los planes urbanísticos en los que se haya omitido un informe sectorial preceptivo según disposición legal expresa, tal y como exige el art. 82.1 Ley 30/1992.

C).- En conclusión, «si de la regulación de los artículos 3,4 y 5 de la Ley del sector de hidrocarburos se desprende que en la tramitación de los planes urbanísticos no es preceptivo solicitar informe previamente a la administración estatal competente en materia de planificación de hidrocarburos, la clara distinción entre informes preceptivos y facultativos que hacen los artículos 83.1 y 82.1 de la Ley 30/1992, la jurisprudencia que hemos citado de esta Sala -que declara la improcedencia de declarar la anulación de los expedientes administrativos cuando no se haya solicitado un informe facultativo- , y la no necesidad -por no haberse acreditado en la instancia la existencia de una planificación energética estatal que hubiese sido conveniente contrastarla con las determinaciones del POUM de Tarragona- de solicitar el informe en cuestión, hace concluir que la falta de un informe sectorial en materia de planificación energética -que sería facultativo- en la tramitación del POUM de Tarragona (anulado en su integridad por la sentencia de instancia) no puede acarrear en ningún caso la anulación de dicho planeamiento urbanístico, por lo que procedería casar la sentencia que se impugna, en la parte que declara la anulación íntegra del POUM de Tarragona aprobado definitivamente por la Generalidad de Cataluña.».

CUARTO. El escrito de interposición de la Generalidad de Cataluña.

A).- Explica en su escrito que «La parte actora en la instancia discrepaba de la ordenación y regulación de los terrenos de aquélla en el POUM de Tarragona impugnado. Cabe señalar que los terrenos de la parte actora están ocupados por unas instalaciones de almacenamiento y distribución al por mayor de hidrocarburos líquidos y se encuentran situados a escasa distancia del centro de la ciudad y de zonas residenciales. El POUM impugnado clasificaba los terrenos de la actora como suelo urbano no consolidado y los delimitaba como un sector sujeto a desarrollo posterior mediante un plan de mejora urbana, el PMU-40, “CLH”, al cual asignaba la calificación de zona de transformación de uso (clave 18). Dicha calificación comportaba la sustitución del uso industrial existente por los usos residencial y terciario, debido a su ubicación y dada la elevada incidencia ambiental y la peligrosidad de las instalaciones actuales.».

B).- A continuación, examina el contenido de los art. 3, 4 y 5 de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos, y considera que ninguno de estos preceptos establece el informe preceptivo:

«En definitiva, ni en los preceptos citados de la Ley 34/1998, ni en el resto del articulado de ésta, existe previsión alguna de la emisión de un informe por parte de la autoridad estatal competente en materia de planificación de hidrocarburos con carácter previo a la aprobación de los planes urbanísticos ni, en particular, de los instrumentos de planeamiento urbanístico general. La meritada Ley estatal se limita a atribuir al Gobierno la competencia de la planificación en materia de hidrocarburos, con la participación de las Comunidades Autónomas, y a regular el contenido mínimo de dicha planificación, junto con la determinación de su carácter meramente indicativo excepto para determinadas previsiones que tendrán carácter obligatorio. Asimismo, establece que determinados aspectos de esa planificación estatal, entre ellos la planificación de instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos, deberán tenerse en cuenta en los instrumentos de ordenación urbanística, pero no prevé ningún mecanismo concreto para aplicar y asegurar esa preconizada coordinación entre unos y otros instrumentos de planificación, salvo la remisión genérica a lo dispuesto en la legislación sobre régimen del suelo y ordenación del territorio.

Por tanto, no se puede sostener que los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 34/1998, exigen la emisión de un informe de la Administración General del Estado en materia de planificación de hidrocarburos en la tramitación de los planes urbanísticos, ni siquiera en el supuesto - puramente hipotético en este caso- de que éstos afecten a instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos, ya que dichos preceptos legales no contienen ninguna previsión expresa en ese sentido. Mucho menos puede sostenerse, pues, que exijan tal informe con carácter preceptivo».

Destaca a este respecto que la sentencia no ha considerado acreditado que las instalaciones de la actora se destinen al almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos ya que deja esta cuestión imprejuzgada.

Menciona también la STS de 11 de abril de 2011, en la que se sostuvo que ninguna disposición de la Ley 34/1998, establece la necesidad de un informe de la Administración estatal en materia de hidrocarburos en la tramitación del planeamiento urbanístico y considera que el hecho de que «un informe sectorial pueda juzgarse necesario por razones de conveniencia sólo comporta que la petición de dicho informe en el procedimiento administrativo correspondiente con carácter previo a la resolución de éste resulte justificada, tal como prevé el artículo 82.1 de la Ley 30/1992. Sin embargo, esa

consideración de informe necesario, fundada exclusivamente en un juicio de conveniencia y no en una disposición legal, en modo alguno puede equipararse a la consideración de informe preceptivo por expresa determinación legal, en particular en lo que se refiere a los efectos de la falta de petición de uno y otro tipo de informe. Si fueran conceptos idénticos o equiparables o si sus efectos y los de la omisión de su petición hubiesen de ser los mismos, el legislador, en el artículo 82.1 de la Ley 30/1992, no los habría distinguido, diferenciando expresamente los “informes que sean preceptivos por disposiciones legales”, por un lado, y “los que se juzguen necesarios para resolver ... fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos”, por otro, sino que se habría referido únicamente a los informes que sean preceptivos, sea “por disposiciones legales o porque se juzguen necesarios para resolver”.»

C).- Considera infringido el art. 82.1 y 83.1 Ley 30/1992, porque para que un informe pueda considerarse preceptivo es necesario que así lo establezca expresamente una disposición. Y en los mismos términos se regula esta materia en los art. 79.1 y 80.1 de la Ley 39/2015. Ésta es también la postura de la jurisprudencia que cita (SSTS de 16 de abril de 2012, rec. 5665/2008; 7 de febrero de 2013, rec. 4199/2010; 9 de marzo de 2011 (rec. 3037/2008). Por tanto, a falta de disposición legal expresa que establezca ese informe como preceptivo, su omisión no puede conllevar la nulidad de pleno derecho del plan ya que ninguna norma vulnera (art. 62.2 Ley 30/1992). Frente a ello no resulta oponible la consideración efectuada por la sentencia recurrida de que dicho informe sectorial debería estimarse «necesario», ya que esta consideración obedece a un mero juicio de conveniencia y no de legalidad, al no venir apoyada en ninguna disposición legal expresa que exija dicho informe con carácter preceptivo.

D).- Subsidiariamente, en el supuesto, «puramente hipotético y que planteamos a los solos efectos dialécticos, de que se entendiese que la consideración de un informe sectorial estatal como necesario -sin ser preceptivo por disposición legal expresa- ha de comportar alguna consecuencia jurídica en la resolución que se adopte habiendo omitido dicho informe, dicha consecuencia no podría ir más allá, como máximo, de la anulación meramente parcial de aquella resolución final, tan solo en aquellos aspectos que afecten a la competencia estatal que justificaría dicho informe. En apoyo de esta interpretación puede invocarse lo establecido en la Disposición adicional segunda, apartado 4, *in fine*, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo».

QUINTO. El escrito de oposición de CLH, S.A.

Sus argumentos pueden resumirse en estos términos:

A).- Considera que «la sentencia de instancia en ningún momento declara que los artículos 3, 4 y 5 de la LSH exijan la emisión de un informe preceptivo. No es en dichos preceptos en los que basa tal exigencia la sentencia de instancia. Por el contrario, dicha sentencia parte de la base de que es el citado artículo 85.5 del TRLU -cuya interpretación como la de toda norma autonómica queda extramuros de esta sede casacional- el que exige, de forma clara, la emisión de un informe, siempre que exista alguna administración que potencialmente pueda verse afectada por la elaboración de un instrumento de planeamiento urbanístico por razón de sus competencias sectoriales. A partir de aquí, la sentencia de instancia únicamente cita los referidos preceptos de la LSH para verificar si atribuyen a la Administración del Estado competencia en algún extremo que pudieran verse potencialmente afectado por las determinaciones del planeamiento urbanístico, caso éste en que la norma autonómica obligaría a las Administraciones con competencia urbanística a solicitar la emisión del informe estatal. La sentencia de instancia llega a una conclusión afirmativa, entendiendo que las previsiones de dicha norma relativas a la planificación en materia de reservas estratégicas de hidrocarburos otorgan a la Administración Estatal competencias que podrían verse afectadas por las determinaciones del planeamiento».

Aunque entiende que la exigencia del citado informe se encontraría también implícita en los preceptos de la LSH mencionados, dicha exigencia seguiría estando amparada en la norma autonómica citada, art. 85.5 TRLU de Cataluña. Es decir, la apreciación de la existencia de una competencia estatal que pueda verse afectada por la planificación urbanística es el presupuesto que activa la aplicación del art. 85.5 TRLU.

Con esta base, explica que los arts. 3, 4 y 5 de la LSH atribuyen al Estado competencias en materia de planificación de hidrocarburos, planificación que resulta de inexcusable cumplimiento en aquello que guarde relación con las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos. Y dado que las instalaciones de la actora reúnen estas características, hecho probado que considera suficientemente acreditado en la instancia, cuestión fáctica ajena al recurso de casación, se encontraría afectada la competencia estatal de planificación y ello determina que, en aplicación del art. 85.5 TRLU de Cataluña, sea preceptivo solicitar informe de la Administración estatal.

Y concluye este razonamiento en los siguientes términos: «... siendo innegable, por no poder cuestionarse la valoración de la prueba ni los hechos declarados como probados en sede casacional y ser notorio, además, que las instalaciones de esta parte son “instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos”, es también incuestionable que los artículos 3, 4 y 5 de la LSH atribuyen competencias a la Administración del Estado. Con independencia de si tales competencias abarcan la necesidad de la emisión de un informe de dicha Administración durante la tramitación de instrumentos de planeamiento urbanístico -lo que entendemos que es así, por las razones ya expuestas-, su mera existencia es suficiente para que el artículo 85.5 del TRLU exija a la Administración con competencias urbanísticas recabar un informe de la Administración del Estado, aunque fuese a los meros efectos de rechazar que exista una afectación de tales competencias en el caso concreto.

Esta y no otra es la ratio decidendi de la sentencia de instancia, sin que pueda ser objeto de valoración en esta sede el carácter preceptivo o vinculante del informe exigido por el citado artículo 85.5 del TRLU, ni tampoco si la ausencia de dicho informe produce efectos anulatorios y el alcance de los mismos, al ser ello competencia, precisamente, de la Sala de instancia, como máximo intérprete del acervo Autonómico».

Considera que esta interpretación viene avalada por la STS de 11 de abril de 2011, rec. 2088/2007, que considera incorrectamente interpretada por los recurrentes.

B).- «La sentencia de instancia no anula el POUM con base en la LSH, sino por omisión de un informe exigido en el artículo 85.5 del TRLU, al afectar el planeamiento a instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos estratégicas de competencia estatal. La consideración del informe como preceptivo ... y la consecuencia jurídica de la falta de petición del mismo, viciando de nulidad el POUM de Tarragona en su totalidad, han sido determinadas en base a la interpretación de normativa autonómica, cuya integración corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sin que pueda ser cuestionada por esta Sala, al quedar extramuros de la función nomofiláctica que le ha sido encomendada.

En cualquier caso, debemos recordar que según el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 (actual artículo 47.2 de la Ley 39/2015), las disposiciones administrativas que vulneren las Leyes serán consideradas nulas de pleno derecho. En la medida en que el TRLU exigía recabar el controvertido informe, y tratándose el POUM de Tarragona de una disposición de carácter general, al haber sido aprobada en infracción de una norma de rango legal, debe ser expulsado de nuestro ordenamiento en virtud del precepto citado».

SEXTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

A).- La primera cuestión de interés casacional que nos formula el auto de admisión es la de si los arts. 3, 4 y 5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (LSH), exigen con carácter preceptivo la emisión de un informe de la Administración General del Estado en materia de planificación de hidrocarburos en la tramitación de los planes urbanísticos. Y ello, porque la sentencia recurrida anula y deja sin efecto en su integridad el Texto Refundido del Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) de Tarragona aprobado por resolución de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Generalidad de Cataluña de 14 de mayo de 2013, «por falta de informe previo de la autoridad estatal competente en materia de planificación de hidrocarburos», informe cuya emisión considera necesaria en la tramitación del plan por entender afectadas tales competencias estatales.

Previamente, y por afectar a nuestro propio ámbito decisorio, debemos salir al paso de la argumentación que se contiene en el escrito de oposición que considera que la verdadera razón de decidir de la sentencia recurrida se encontraría en el art. 85.5 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña (TRLU de Cataluña) -según el cual, en el procedimiento de elaboración del plan urbanístico, simultáneamente al trámite de información pública, «hay que solicitar un informe a los organismos afectados por razón de sus competencias sectoriales»- y que tal circunstancia impediría nuestro pronunciamiento sobre la necesidad del informe estatal discutido por tratarse su exigencia de la interpretación de una norma autonómica que se encuentra vedada a este Tribunal Supremo por corresponder en exclusiva a la Sala de instancia (art. 86.3 LJCA).

Ahora bien, sin perjuicio de que no puede atribuirse a un precepto autonómico la determinación de la forma y alcance en que el Estado ejerce sus competencias exclusivas con los instrumentos que estime idóneos (SSTC 61/1997, FJ 22, y 40/1998, FJ 37), no ha sido este precepto autonómico la razón de decidir de la sentencia de instancia, sino este precepto conjuntamente con los arts. 3 a 5 LSH que literalmente reproduce, siendo la

verdadera *ratio decidendi* de la sentencia recurrida, fuera de nominalismos, la necesidad de respetar la competencia estatal en materia de planificación de hidrocarburos en los términos en que la define la normativa estatal sectorial que la regula. Y ello nos sitúa de lleno en el ámbito de conocimiento que a esta Sala concierne, pues nuestra tarea habrá de ser la de determinar si de estos preceptos de la LSH, o de su conexión con otros preceptos de la legislación estatal aplicable (art. 90.4 LJCA), puede deducirse la necesidad de la emisión preceptiva de un informe de la Administración estatal de hidrocarburos en la tramitación del plan general impugnado por ser ésta la forma en que el Estado ha decidido ejercer su competencia exclusiva en tal materia.

B).- Y ciertamente, en los preceptos citados de la LSH no se menciona la preceptiva emisión de informe por parte de la Administración estatal de hidrocarburos en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos. El art. 3 atribuye al Gobierno (en colaboración con las comunidades autónomas) la competencia, entre otras, de planificación en materia de hidrocarburos y para establecer la regulación básica en las materias a que se refiere la ley; el art. 4 fija el contenido mínimo de dicha planificación -descrito con detalle en la sentencia recurrida-, entre el que se encuentran las «[P]revisiones relativas a las instalaciones de transporte y almacenamiento de productos petrolíferos de acuerdo con la previsión de su demanda, con especial atención de las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas» (apartado 3.c), determinando el carácter meramente indicativo de dicha planificación, salvo en algunas materias en las que la planificación tendrá carácter obligatorio, entre las que se encuentra la referida a las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos líquidos; y el art. 5, relativo a la «Coordinación con planes urbanísticos y de infraestructuras viarias», establece que determinados aspectos de la planificación estatal, entre los que se encuentra la planificación de instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos, «deberán tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio, de ordenación urbanística o de planificación de infraestructuras viarias según corresponda, precisando las posibles instalaciones, calificando adecuadamente los terrenos y estableciendo las reservas de suelo necesarias

para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes». Y para el supuesto de que no se haya tenido en cuenta la planificación de dichas instalaciones en los instrumentos de ordenación o planificación o cuando concurren razones de urgencia o excepcional interés en el establecimiento de tales instalaciones, «y siempre que en virtud de lo establecido en otras Leyes resultase preceptivo un instrumento de ordenación del territorio o urbanístico según la clase del suelo afectado, se estará a lo dispuesto en la legislación sobre régimen del suelo y ordenación del territorio que resulte aplicable».

Ahora bien, no son estos preceptos de la LSH los únicos que debemos tener en cuenta para determinar si es necesaria la emisión de un informe preceptivo de la Administración estatal de hidrocarburos ya que no son éstos los únicos preceptos de la legislación estatal que se refieren a la forma de articular las competencias estatales sectoriales concurrentes con la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo (además de las normas atinentes a otras competencias sectoriales aquí no concernidas). El art. 11.7 del TRLS 2008, aquí aplicable *ratione temporis*, impone el trámite de audiencia de las Administraciones Públicas cuyas competencias «pudiesen resultar afectadas», y el art. 15.3 de esa misma norma exige que en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización se recaben, «cuando sean preceptivos» y no hubieran sido ya emitidos o deban emitirse en otra fase del procedimiento, entre otros, «Los [informes] de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas». Y en fin, la disposición adicional segunda, apartado 4º, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, establece que:

«La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse

con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos de titularidad estatal. A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales.»

Esta Sala ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre el alcance general de esta disposición adicional segunda, apartado 4º, de la Ley 13/2003, no ceñida al ámbito del contrato de concesión de obras públicas en cuya ley reguladora se inserta, sino aplicable «a cualesquiera procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales; competencias que no se ciñen al reducido ámbito de las obras públicas de interés general», sosteniendo, asimismo, que la citada disposición «se limita a establecer un mecanismo de conciliación y armonización de las competencias concurrentes (resalta el precepto que los informes estatales se emitirán "tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada"), previendo, no obstante, que, de no resultar fructíferos esos intentos de composición, habrá de prevalecer el título competencial estatal afectado por el desarrollo urbanístico pretendido, aunque única y exclusivamente en cuanto concierne a «la preservación de las competencias del Estado», que no respecto de otros ámbitos o materia.» (por todas, sentencia de 11 de octubre de 2016, rec. 2737/2015, FJ 5, y las que allí se citan).

Por lo tanto, de conformidad con la norma que acabamos de transcribir, el informe de la Administración estatal será preceptivo cuando la planificación territorial y urbanística «pueda[n] afectar al ejercicio de las competencias estatales» y tendrá carácter vinculante sólo «en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado», en debida consonancia con la doctrina constitucional al respecto (STC 40/1998, FJ 38 y las que allí se citan).

C).- Sentadas estas premisas, debemos reflejar ahora la concreta realidad que el planeamiento impugnado ordena. El POUM de Tarragona impugnado -

como la propia Administración autonómica recurrente destaca en el escrito de interposición y también se expresa en la sentencia recurrida- ordenaba y regulaba los terrenos de la mercantil demandante en la instancia que están ocupados por unas instalaciones de almacenamiento y distribución al por mayor de hidrocarburos líquidos y que se encuentran situados a escasa distancia del centro de la ciudad y de zonas residenciales, clasificando esos terrenos como suelo urbano no consolidado y delimitándolos como un sector sujeto a desarrollo posterior mediante un plan de mejora urbana, el PMU-40, «CLH», al cual asignaba la calificación de zona de transformación de uso (clave 18), calificación que comportaba la sustitución del uso industrial existente por los usos residencial y terciario, con el consiguiente ulterior traslado de aquellas instalaciones.

Y lo que la sentencia recurrida destaca es que el planeamiento impugnado y las previsiones que contempla en relación con las instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos líquidos que acabamos de mencionar, puede afectar al ejercicio de las competencias estatales -como se indica en la disposición adicional antes reproducida- en materia de hidrocarburos, apreciación que la Sala de instancia sustenta en la prueba practicada en autos de la que deriva que tales instalaciones -y ello no es cuestionable en casación- por «sus conexiones con cierta refinería, con la red nacional de oleoductos, con el muelle y con la gabarra del puerto de Tarragona y de su proximidad a las principales vías de comunicación, concluye que se trata de una ubicación estratégica, tanto para la recepción de productos como para su distribución y conexión con terceras empresas logísticas, debido a su proximidad con la refinería, con una estación de bombeo que sirve de enlace con la red nacional de oleoductos, con el atraque de la gabarra del puerto de Tarragona, con el punto de entrada y salida del combustible por vía marítima y con las indicadas vías de comunicación terrestre.».

Es ésta la realidad ordenada por el plan impugnado referida en la sentencia de instancia y, así descrita, sólo cabe concluir en la afectación de las competencias estatales en materia de planificación de hidrocarburos, pues la ordenación concierne, al menos, a las «previsiones relativas a instalaciones de

transporte y almacenamiento de productos petrolíferos» (art. 4.3.c/ LSH), sin que los términos exactos y la concreta medida o intensidad de esa afectación de las competencias estatales (si se trata o no de almacenamiento de reservas estratégicas y en qué medida, etc.) y, con ello, de su eventual alcance vinculante respecto de tales competencias, pueda determinarse aquí con la precisión necesaria, precisamente -como destaca la sentencia recurrida-, por la ausencia del informe en cuestión.

D).- Esta afectación de las competencias estatales determina, por tanto, en las circunstancias del caso, el carácter preceptivo del informe de la Administración estatal en materia de hidrocarburos por disponerlo expresamente la disposición adicional segunda, apartado 4º de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, en relación con los arts. 11.7 y 15.3 TRLS de 2008, y con los arts. 3, 4 y 5 LSH. Y su omisión, en la medida en que supone la omisión de un trámite sustancial en la elaboración del planeamiento, expresamente previsto en los indicados preceptos legales, debe acarrear su nulidad de pleno derecho (art. 62.2 de la Ley 30/1992, actualmente, art. 47.2 de la Ley 39/2015), como reiteradamente tiene declarado esta Sala en supuestos similares de omisión de informes preceptivos en la tramitación del planeamiento urbanístico dada su condición de norma jurídica (entre otras, SSTS de 16 de abril de 2012, rec. 5665/2008, FJ 2; o de 11 de abril de 2011, rec. 2088/2007, FJ 5).

Dado que hemos respondido afirmativamente a la primera cuestión que nos planteaba el auto de admisión, no debemos entrar en la segunda que se formulaba para el caso de que se considerara que dicho informe no fuera preceptivo.

SÉPTIMO. La interpretación que fija esta sentencia.

En las circunstancias del caso, debe considerarse preceptivo el informe de la Administración estatal en materia de hidrocarburos por disponerlo expresamente la disposición adicional segunda, apartado 4º de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras

públicas, en relación con los arts. 11.7 y 15.3 TRLS de 2008, y con los arts. 3, 4 y 5 LSH, y su omisión, en la medida en que supone la omisión de un trámite sustancial en la elaboración del planeamiento, expresamente previsto en los indicados preceptos, debe acarrear su nulidad de pleno derecho (art. 62.2 de la Ley 30/1992, actualmente, art. 47.2 de la Ley 39/2015).

OCTAVO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

Los anteriores razonamientos nos deben llevar a la desestimación del recurso de casación y a la confirmación de la sentencia recurrida por ajustarse a la interpretación que hemos fijado.

NOVENO. Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho séptimo de esta sentencia.

Segundo. No haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Tarragona y por la Generalidad de Cataluña contra la sentencia de 13 de febrero de 2018, dictada en el procedimiento ordinario núm. 188/2013, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sentencia que, en consecuencia, se confirma.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.

Segundo Menéndez Pérez

Rafael Fernández Valverde

Octavio Juan Herrero Pina

Wenceslao Francisco Olea Godoy

Inés Huerta Garicano

Francisco Javier Borrego Borrego

Angeles Huet de Sande



PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excma. Sra. D^a Ángeles Huet de Sande, estando celebrando audiencia pública en el día de su fecha la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia certifico.

