

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL EN CATALUÑA (pp. 1-4)

—

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A CATALUNYA (pp. 5-8)

ANNA PALLARÈS SERRANO

*Profesora agregada de Derecho Administrativo / Professora agregada de Dret
Administratiu*

Universitat Rovira i Virgili

El objetivo de esta crónica es comentar las sentencias más relevantes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en materia medioambiental durante el período comprendido entre el 30 de abril de 2015 y el 27 de octubre de 2015. Al respecto, hemos de señalar que son dos las sentencias que llaman nuestra atención. La Sentencia 531/2015, de 25 de junio, relativa a la responsabilidad en el ámbito de los suelos contaminados, y la Sentencia 448/2015, de 19 de junio, relativa, entre otras cuestiones, a la legitimación procesal en materia ambiental.

Siguiendo el orden aquí expuesto, la primera sentencia que vamos a comentar es la STSJC 531/2015, de 25 de junio, relativa a la responsabilidad en el ámbito de los suelos contaminados. Esta sentencia evidencia la resistencia de los propietarios actuales de los suelos contaminados a asumir la responsabilidad y los costes de la descontaminación por una contaminación no realizada por ellos. Así, la Sentencia responde a un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta, por silencio administrativo negativo, de una reclamación de responsabilidad patrimonial entablada por la mercantil Polígono Viña San Juan, S. L., solidariamente contra la Generalitat, el Ayuntamiento de Sant Llorenç d'Hortons y el Ministerio del Interior por los daños producidos a la empresa en virtud de la Resolución de la Agencia de Residuos de Catalunya, de 19 de enero de 2007, por la que se declara suelo contaminado el terreno de su propiedad y se le impone el deber de descontaminarlo. Después de aceptar el Tribunal que existe falta de legitimación pasiva y que ha prescrito la acción de responsabilidad patrimonial en relación con el Ayuntamiento de Sant Llorenç d'Hortons y la Administración del Estado, se concentra en determinar si la acción de responsabilidad patrimonial entablada por la mercantil contra la Generalitat puede prosperar.

En definitiva, una vez que ha quedado probado que la contaminación del terreno la han producido terceras personas, en concreto LUDESA y ECOGLOBAL, se trata de examinar si la Administración de la Generalitat no adoptó en el momento adecuado las medidas pertinentes para evitar los daños. Del análisis de las actuaciones realizadas por la Administración de la Generalitat y teniendo en cuenta la legislación vigente en cada momento, el Tribunal concluye que no se puede afirmar que haya existido inactividad por parte de la Administración y, por tanto, no existe nexo causal entre la actuación de la Administración y los daños alegados por la actora. Además, se afirma que la actora tenía que conocer la situación de contaminación en que se encontraba la finca cuando la

adquirió voluntariamente en el año 2001 por las actuaciones realizadas por todas las administraciones y porque, además, era de dominio público.

Finalmente, el Tribunal, para determinar si la Administración de la Generalitat es responsable patrimonialmente ante la parte actora, analiza si la lesión producida al particular es antijurídica, es decir, es una lesión que la actora no tiene el deber jurídico de soportar. Al respecto, en el fundamento jurídico decimotercero afirma:

La antijuricidad desaparece cuando concurre una causa justificativa que legitima el perjuicio; un título que imponga al administrado la obligación de soportar la carga; o algún precepto legal que imponga al perjudicado el deber de sacrificarse por la sociedad. El hecho de que la Resolución de 19 de enero de 2007, de la Agencia de Residuos de Cataluña, de la Generalitat de Cataluña (cuya legalidad está confirmada judicialmente), declare el suelo de una finca propiedad del recurrente como contaminado, y le imponga un deber de proceder a su descontaminación, dictada al amparo del artículo 27.2 de la ley de Residuos, excluye en este caso la antijuricidad del daño.

El régimen de responsabilidad por suelos contaminados se basa en el principio de responsabilidad objetiva, donde se prescinde de la culpa, y en el que lo relevante es la producción de un daño, —en este caso la contaminación del suelo— y en el que el propietario del suelo contaminado es responsable subsidiario por ministerio de la ley. Así concurre el deber legal del propietario de soportar el perjuicio en el caso en que no pueda exigirse la responsabilidad correspondiente al autor de los vertidos. Y en este sentido cabe advertir que la empresa ECOGLOBAL, sucesora de LUDESA, se encuentra inactiva y en paradero desconocido desde el 10 de noviembre de 2006.

En el caso en el que no aparezca el causante de los vertidos el propietario del terreno tiene el deber general de conservarlo en condiciones de salubridad, así como el de cumplir con sus deberes de uso, conservación y rehabilitación. Se trata de un deber jurídico de actuar correspondiéndole efectuar los oportunos estudios y gestiones, así como abonar los gastos correspondientes a la restauración del suelo. Se trata de una responsabilidad objetiva y subsidiaria que surge con independencia de la fecha en que se origina la contaminación.

Por todo lo expresado, como no se dan, en el caso analizado, los requisitos de causalidad y antijuricidad necesarios para que exista responsabilidad patrimonial de la Generalitat de Catalunya, el fallo desestima el presente recurso contencioso-

administrativo y confirma la resolución recurrida de que no procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La STSJ 448/2015, de 19 de junio, trae causa de un recurso de apelación que tiene por objeto una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Barcelona que inadmite el recurso interpuesto por Santos, La Lluna de Can Castellar, S. L., y Guadalupe contra la desestimación presunta por silencio administrativo del Ayuntamiento de Barcelona ante las denuncias registradas por los codemandantes ante la corporación local, en fecha 8 de junio de 2009, en relación con las presuntas irregularidades en las que supuestamente incurrirían las siguientes guarderías infantiles ubicadas en Barcelona: Mafalda II, Xerric-Xerrac, El Niu i L'Esclop. Ante la falta de licencia ambiental municipal de tales guarderías, en las denuncias se solicitaba la clausura de la actividad. La Administración local se opone a la apelación argumentando que los apelantes no tienen legitimación procesal porque la simple titularidad de otro centro educativo no les confiere título legitimador distinto del de simple denunciante en vía administrativa y que en materia medioambiental no caben interpretaciones que amplíen de forma indebida el concepto de legitimación procesal.

La Sala falla estimando el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Barcelona. Así, revoca la Sentencia y estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta por silencio administrativo del ayuntamiento demandado y condena al Ayuntamiento de Barcelona a acordar el cese inmediato de la actividad y la clausura de los centros Mafalda II, Xerric-Xerrac, El Niu i L'Esclop y a incoar y tramitar el oportuno procedimiento sancionador.

Para fallar en este sentido, la Sala argumenta que la titulación ambiental que habilita a desarrollar las actividades docentes denunciadas no resulta ajena a la ordenación urbanística, sino que “constituye su premisa inexcusable”¹, por lo que *se reconoce la*

¹ Así, de acuerdo con lo establecido en la Ordenanza Municipal de Actividades y de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Barcelona:

— “[...] con carácter general, esta Ordenanza regula los procedimientos de intervención, prevención y control de las actividades, públicas y privadas, que se realizan en el término municipal de Barcelona, de acuerdo con las normas urbanísticas, medioambientales y sectoriales que les sean de aplicación” (art. 1.1).

— “[...] la obtención de la certificación de compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico en vigor es un requisito previo a la solicitud de la licencia ambiental municipal” (art.33.1).

— “[...] la certificación ha de determinar la compatibilidad o no de la actividad proyectada con la normativa y el planeamiento urbanístico en vigor” (art.35.2).

acción pública en la materia en el supuesto que se analiza. Además, se reconoce que, teniendo la entidad recurrente la correspondiente licencia municipal para actividad docente infantil, actividad que también desarrollan los centros denunciados del mismo término municipal, existe un claro interés en el sometimiento de estos últimos a la legalidad, “pues el ejercicio de actividad sujeta a potestades de intervención administrativa prescindiendo de ellas no puede sino suponer una desventaja competitiva para otros centros con idéntico objeto operantes en el mismo ámbito territorial”. Por ello, la Sala establece que no hay lugar al pronunciamiento de inadmisibilidad por falta de legitimación procesal contenido en el fallo de la sentencia que se apela y que hay que pasar a examinar el fondo de la controversia planteada.

Para resolver sobre la clausura de los centros denunciados y sobre la incoación del expediente sancionador, se constata que dichos centros cuentan con capacidad superior a los 100 alumnos, que el anexo II.2 de la Ordenanza Municipal de Actividades y de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Barcelona prevé para ellos el régimen de licencia ambiental municipal y que todos ellos carecen de ella.

L'objectiu d'aquesta crònica és comentar les sentències més rellevants del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya pel que fa a medi ambient durant el període comprès entre el 30 d'abril de 2015 i el 27 d'octubre de 2015. Respecte d'això, hem d'assenyalar que les sentències que criden la nostra atenció són dues. La Sentència 531/2015, de 25 de juny, relativa a la responsabilitat en l'àmbit dels sòls contaminats i la Sentència 448/2015, de 19 de juny, relativa, entre altres qüestions, a la legitimació processal pel que fa a medi ambient.

Seguint l'ordre que exposem, la primera sentència que comentarem és la STSJC531/2015, de 25 de juny, relativa a la responsabilitat en l'àmbit dels sòls contaminats. Aquesta sentència evidencia la resistència dels propietaris actuals dels sòls contaminats a assumir la responsabilitat i els costos de la descontaminació per una contaminació que no han ocasionat. Així, la sentència respon a un recurs contenciós administratiu interposat contra la desestimació presumpta, per silenci administratiu negatiu, d'una reclamació de responsabilitat patrimonial, interposada per la mercantil "Polígono Viña San Juan, S.L." solidàriament contra la Generalitat, l'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons i el Ministeri de l'Interior pels danys produïts a l'empresa en virtut de la Resolució de l'Agència de Residus de Catalunya, de 19 de gener de 2007, per la qual es declara sòl contaminat el terreny de la seva propietat i se li imposa el deure de descontaminar-lo. Després que el Tribunal ha acceptat que hi ha falta de legitimació passiva i que ha prescrit l'acció de responsabilitat patrimonial en relació amb l'Ajuntament de Sant Llorenç d'Hortons i amb relació a l'Administració de l'Estat, es concentra a determinar si l'acció de responsabilitat patrimonial entaulada per la mercantil contra la Generalitat pot prosperar.

En definitiva, una vegada ha quedat provat que la contaminació del terreny l'han produït terceres persones, en concret "LUDESA" i "ECOGLOBAL", es tracta d'examinar si l'Administració de la Generalitat no va adoptar en el moment adequat les mesures adients per evitar els danys. De l'anàlisi de les actuacions dutes a terme per l'Administració de la Generalitat i tenint en compte la legislació vigent en cada moment, el tribunal conclou que no es pot qualificar que hagi existit inactivitat per part de l'Administració i, per tant, no hi ha nexa causal entre l'actuació de l'Administració i els danys al·legats per la part actora. A més, s'afirma que la part actora havia de conèixer la situació de contaminació en què es trobava la finca quan la va adquirir voluntàriament l'any 2001 per totes les actuacions dutes a terme per totes les

administracions i perquè, a més, era de domini públic.

Finalment, el Tribunal, per determinar si l'Administració de la Generalitat és responsable patrimonialment davant de la part actora, analitza si la lesió produïda al particular és antijurídica, és a dir, és una lesió que la part actora no té el deure jurídic de suportar. Respecte d'això, en el fonament jurídic tretzè afirma:

L'antijuricitat desapareix quan concorre una causa justificativa que legitima el perjudici; un títol que imposi a l'administrat l'obligació de suportar la càrrega; o algun precepte legal que imposi al perjudicat el deure de sacrificar-se per la societat. El fet de que la Resolució de 19 de gener de 2007, de l'Agència de Residus de Catalunya, de la Generalitat de Catalunya (la legalitat de la qual està confirmada judicialment), declari el sòl d'una finca propietat del recurrent com contaminat, i li imposi un deure de procedir a la seva descontaminació, dictada a l'empara de l'article 27.2 de la Llei de residus, exclou en aquest cas l'antijuricitat del dany.

El règim de responsabilitat per sòls contaminats es basa en el principi de responsabilitat objectiva, en què es prescindeix de la culpa, i en què la part rellevant és la producció d'un dany, —en aquest cas la contaminació del sòl— i en què el propietari del sòl contaminat és responsable subsidiari per ministeri de la llei. Així concorre el deure legal del propietari de suportar el perjudici en el cas en què no pugui exigir-se la responsabilitat corresponent a l'autor dels abocaments. I en aquest sentit cal advertir que l'empresa ECOGLOBAL, successora de LUDESA, es troba inactiva i en parador desconegut des del 10 de novembre de 2006.

En el cas en què no aparegui el causant dels abocaments, el propietari del terreny té el deure general de conservar-lo en condicions de salubritat, i de complir els deures d'ús, conservació i rehabilitació. Es tracta d'un deure jurídic d'actuar en què li correspon efectuar els oportuns estudis i gestions, i abonar les despeses corresponents a la restauració del sòl. Es tracta d'una responsabilitat objectiva i subsidiària que sorgeix amb independència de la data en què s'origina la contaminació.

Per tot el que hem expressat, com que en el cas que hem analitzat no es donen els requisits de causalitat i antijuricitat necessaris perquè hi hagi responsabilitat patrimonial de la Generalitat de Catalunya, la decisió desestima el present recurs contenciós administratiu i confirma la resolució recorreguda que no és procedent declarar la

responsabilitat patrimonial de l'Administració.

La STSJ 448/2015, de 19 de juny, porta causa d'un recurs d'apel·lació que té com a objecte una sentència del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 1 de Barcelona que inadmet el recurs interposat per Santos, “La Lluna de Can Castellar, S.L.” i Guadalupe contra la desestimació presumpta per silenci administratiu de l'Ajuntament de Barcelona davant de les denúncies registrades per les parts codemandants davant de la corporació local, en data 8 de juny de 2009, amb relació a les presumptes irregularitats en què suposadament incorrerien les següents llars d'infants ubicades a Barcelona: Mafalda II, Xerric-Xerrac, El Niu i L'Esclop. Davant de la falta de llicència ambiental municipal d'aquestes llars d'infants, en les denúncies se sol·licitava la clausura de l'activitat. L'Administració local s'oposa a l'apel·lació argumentant que les parts apel·lants no tenen legitimació processal perquè la simple titularitat d'un altre centre educatiu no els confereix títol legitimador diferent del de simple denunciador en via administrativa i que des del punt de vista mediambiental no hi tenen lloc interpretacions que ampliïn de forma indeguda el concepte de legitimació processal.

La Sala resol estimant el recurs d'apel·lació interposat contra la Sentència del Jutjat del Contenciós Administratiu núm. 1 de Barcelona que la revoca i estima el recurs contenciós administratiu interposat contra la desestimació presumpta per silenci administratiu de l'ajuntament demandat i condemna l'Ajuntament de Barcelona a acordar el cessament immediat de l'activitat i la clausura dels centres Mafalda II, Xerric-Xerrac, El Niu i L'Esclop i a incoar i tramitar el procediment sancionador oportú.

Per resoldre en aquest sentit la Sala argumenta que la titulació ambiental que habilita a dur a terme les activitats docents denunciades no resulta aliena a l'ordenació urbanística, sinó que “constitueix la seva premissa inexcusable”,² per tant, es reconeix l'acció pública en aquest àmbit en el supòsit que s'analitza. A més, es reconeix que com

² Així, d'acord amb el que estableix l'Ordenança municipal d'activitats i d'intervenció integral de l'Administració ambiental de Barcelona:

■ “amb caràcter general, aquesta Ordenança regula els procediments d'intervenció, prevenció i control de les activitats, públiques i privades, que es realitzen en el terme municipal de Barcelona, d'acord amb les normes urbanístiques, mediambientals i sectorials aplicables” (art. 1.1).

— “l'obtenció de la certificació de compatibilitat del projecte amb el planejament urbanístic en vigor és un requisit previ a la sol·licitud de la llicència ambiental municipal” (art. 33.1)

— “la certificació ha de determinar la compatibilitat o no de l'activitat projectada amb la normativa i el planejament urbanístic en vigor” (art. 35.2).

que l'entitat recurrent té la corresponent llicència municipal per a activitat docent infantil, activitat que també duen a terme els centres denunciats del mateix terme municipal, hi ha un clar interès en el sotmetiment d'aquests últims a la legalitat, "ja que l'exercici d'activitat subjecta a potestats d'intervenció administrativa prescindint-ne no pot sinó suposar un desavantatge competitiu per a altres centres amb idèntic objecte operants en el mateix àmbit territorial". Per això, la Sala estableix que no hi ha lloc al pronunciament d'inadmissibilitat per falta de legitimació processal que conté la resolució de la sentència que s'apel·la i que cal passar a examinar el fons de la controvèrsia plantejada.

Per resoldre sobre la clausura dels centres denunciats i sobre la incoació de l'expedient sancionador, es constata que els centres esmentats tenen una capacitat superior als cent alumnes, que l'annex II.2 de l'Ordenança municipal d'activitats i d'intervenció integral de l'Administració ambiental de Barcelona els preveu el règim de llicència ambiental municipal i que no la tenen.