

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN ARAGÓN
(PRIMER SEMESTRE 2019)

LAURA SALAMERO TEIXIDÓ
Profesora ayudante doctora

Universidad de Lleida

Sumario: 1. Exigibilidad del dictamen previo del secretario municipal legalmente previsto para la defensa de los bienes y derechos de las entidades locales, y su relevancia en materia medioambiental. 2. El Ayuntamiento es responsable de la recogida y tratamiento de residuos y tratamiento de aguas residuales, al margen de a quién competa la instalación de la depuradora. 3. Potestad reglamentaria local para la regulación de vertidos de purines.

1. EXIGIBILIDAD DEL DICTAMEN PREVIO DEL SECRETARIO MUNICIPAL LEGALMENTE PREVISTO PARA LA DEFENSA DE LOS BIENES Y DERECHOS DE LAS ENTIDADES LOCALES, Y SU RELEVANCIA EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

Analizamos aquí conjuntamente las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) 415/2018, de 5 de diciembre (recurso núm. 203/2016) y 416/2018, de 5 de diciembre (recurso núm. 204/2016). Los asuntos traen causa de los recursos acumulados de varios Ayuntamientos aragoneses, respectivamente, frente a autorización de vertido al barranco Veldemedén (río Manubles) de aguas residuales procedentes de una explotación de Magnesita en el término municipal de Borobia (Soria); y frente a la concesión contra las concesiones de aprovechamiento de aguas subterráneas que la Confederación Hidrográfica del Ebro concedió a la misma empresa: Magnesitas y Dolomías de Borobia, S.L.

Los argumentos que esgrimen los recurrentes son de distinta índole y se proyectan sobre el fondo de las concesiones otorgadas por la CHE. Ello no obstante, las mentadas cuestiones de fondo no son analizadas en la sentencia del TSJ, puesto que las partes demandadas alegan en ambos recursos la misma cuestión de inadmisibilidad que prospera.

En concreto se trae a colación la causa de inadmisibilidad recogida en el artículo 69.b) de la LRJCA, que reza que la sentencia declarará la inadmisión cuando el recurso haya sido interpuesto por «persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada»; y ello en relación con el requisito del art. 45.2.d) de la misma norma, según el cual debe presentarse junto al escrito de interposición del recurso: «El documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo

que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del documento mencionado en la letra a) de este mismo apartado».

Lo que alega la defensa es que los correspondientes Ayuntamientos demandantes no acreditan el cumplimiento de un específico requisito exigido para entablar acciones; en concreto el requisito previsto en el artículo 54.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local. Según dicho precepto: «Los acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades locales deberán adoptarse previo dictamen del Secretario, o, en su caso, de la Asesoría Jurídica y, en defecto de ambos, de un Letrado». Lo que se alega es pues que falta el dictamen que recoge este precepto.

Los demandantes, por su parte, frente a lo anterior alegan que «(...) dicho dictamen no resulta procedente, pues, con independencia del interés legítimo que asiste a los Ayuntamientos recurrentes, no se ejercita una acción judicial en defensa de sus bienes o derechos, sino que actúan en defensa del medio ambiente en general y en defensa del principio de legalidad, poniendo de manifiesto los Ayuntamientos adoptaron los acuerdos de interposición de los recursos, con la presencia del Secretario, rechazando la inadmisibilidad invocada». Se alega también que, de conformidad con el art. 138.2 de la LRJCA, el Tribunal debía advertir a los demandantes del defecto; entre otras cuestiones.

Lo que interesa a efectos de este comentario jurisprudencial es, no obstante, la alegación relativa a los derechos o intereses que se están defendiendo, en tanto que los Ayuntamientos esgrimen que no se trata de una acción de protección de «bienes o derechos» locales, sino de tutela del medioambiente y de la legalidad.

Para la resolución del caso, el TSJ de Aragón se remite a la Sentencia dictada el 15 de marzo de 2017 por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sentencia dictada en fecha 15-03-2017, relativa a los recursos acumulados de 24 Ayuntamientos leoneses frente a la concesión de explotación para recursos mineros por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a favor de la empresa Magnesitas y Dolomías de Borobia, S.L., en el término municipal de Borobia (Soria). En dicha Sentencia el TSJ de Castilla y León estimó la misma

causa de inadmisibilidad alegada por las codemandadas. Esta resolución fue recurrida en casación por el Tribunal Supremo, que resolvió confirmar el fallo de instancia mediante la Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo 979/2018, de 12 de junio, recaída en el recurso de casación 2661/2017. El TSJ Aragonés fundamenta su fallo en la sentencia del TS, por lo que es debido referirnos directamente a ella.

Nótese en primer lugar que la Sentencia se dicta en aplicación del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo, tras la reforma de la Ley orgánica 7/1015. El interés casacional objetivo en la formación de jurisprudencia se halla en determinar: «los supuestos y condiciones en que resulta exigible el informe o dictamen previo del secretario municipal legalmente previsto para la defensa de los bienes y derechos de las entidades locales», señalando como normas que deberán ser objeto de interpretación el art. 54.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, en relación con los arts. 69.b) y 45.2.d) de la LJCA» (JF 3.ª de la STS 979/2018).

Sobre la exigibilidad de dicho dictamen, el TS recuerda lo siguiente:

«Que la carencia de ese informe preceptivo comporta la nulidad del acuerdo adoptado sin él es doctrina consolidada de esta Sala, aún con determinadas matizaciones que sobre ello se han producido flexibilizando en algunos aspectos esa obligatoriedad, y así resulta de Sentencias entre las recientes como las de catorce y veinticinco de mayo de dos mil uno , de veintiséis de noviembre y tres de diciembre de dos mil dos y veintidós de julio de dos mil cuatro y así en la Sentencia de catorce de mayo de dos mil uno expusimos lo que sigue: "Como se pone de manifiesto, entre otras, en Sentencia de 14 de Diciembre de 1998 la Jurisprudencia de esta Sala ha venido matizando el requisito formal de acreditar la previa emisión del dictamen del Letrado para el acuerdo del ejercicio de acciones por las Corporaciones Locales, estableciendo que la sola falta de presentación inicial no es causa de inadmisión del recurso contencioso administrativo, pudiendo subsanarse en cualquier momento, incluso de forma convalidante; que no es imprescindible cuando se trata de procesos a los que es traída la Corporación en concepto de demandada o recurrida; que

solo ha de producirse en el ejercicio inicial de las acciones y no para los sucesivos recursos o instancias; que el informe o dictamen puede incluso formularse "*in voce*", etc., pero lo que no ha dicho la Jurisprudencia ni podía hacerlo -como finalmente no tiene más remedio que reconocer la recurrente- es que dicho requisito formal no sea ya exigible».

Justificada la necesidad del dictamen, el TS rebate el argumento según el cual lo que se defiende no son derechos o intereses locales, sino el medio ambiente y el principio de legalidad. Así, el Alto Tribunal dicta:

«Mantiene la parte recurrente que no se ejercitan acciones en defensa de bienes y derechos de las corporaciones locales recurrentes sino en defensa del derecho al medio ambiente (art. 45 CE) y defensa del principio de legalidad (art. 9.3 CE), pero, con tal planteamiento, no tiene en cuenta que, en interpretación del art. 19 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , una jurisprudencia uniforme, que por su notoriedad no es necesario citar, excluye la legitimación por el mero interés de legalidad y que, tratándose de la defensa de derechos o intereses legítimos colectivos, ha de invocarse la correspondiente habilitación legal al efecto, lo que tampoco se ha invocado y menos justificado por la parte, que la demanda se limita a invocar genéricamente el art. 19.1.e de la LJCA , lo que conduciría, de atender al planteamiento de la parte en este recurso, a apreciar la falta de legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo».

(...)

«Por otra parte y desde la perspectiva de los hechos, el propio planteamiento de las impugnaciones por las distintas corporaciones locales pone de manifiesto, en contra de lo sostenido en esta casación, que lo que se sustancia en sus recursos es la afectación de sus derechos o intereses, en cuanto la concesión de la explotación minera controvertida incide sobre los mismos, según resulta de las demandas, en las que, tras invocar el art. 19.1.e) de la LJCA para justificar su legitimación, se contiene un epígrafe específico relativo a las afecciones económicas, sociales y medioambientales (hidrogeología, biodiversidad), en el que se refieren los diversos aspectos de los intereses municipales sobre los que índice la

actuación administrativa impugnada, que también se reflejan en la sentencia recurrida en los siguientes términos, ya indicados antes».

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón, hace suyos los argumentos del Tribunal Supremo, que utiliza como fundamento para desestimar en ambos supuestos la pretensión de la parte recurrida. Ello no obstante, a diferencia del TS, no se analiza en el caso específico si los demandantes persiguen la defensa de derechos e intereses propios, o la tutela del medio ambiente y del principio de legalidad, con un alcance general; ni el fundamento legal en la LRJCA de tal pretensión.

2. EL AYUNTAMIENTO ES RESPONSABLE DE LA RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES, AL MARGEN DE A QUIÉN COMPETA LA INSTALACIÓN DE UNA ESTACIÓN DEPURADORA.

En la Sentencia 123/2019, de 20 de febrero (recurso núm. 197/2017), el Tribunal Superior de Justicia resuelve el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Barbastro contra la resolución de la 16 de enero de 2017 de la presidencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) que le impone una multa de 10.000 € y al mismo tiempo se le requiere para que dote de depuración adecuada a las aguas residuales generadas, debiendo solicitar autorización del vertido. El recurso trae causa de los vertidos a un barranco tributario del río Vero provenientes de un polígono industrial del municipio de Barbastro sin que sean previamente tratados en depuradora, la cual es inexistente.

El consistorio local alega con carácter principal que la imposición de dicha sanción vulnera el principio de responsabilidad pues el Ayuntamiento «no participó en la creación y urbanización del polígono que vierte al río, y que es precisamente la administración sancionadora la que en su día debió llevar a cabo las actuaciones pertinentes para que los vertidos se hallaran sometidos a las exigencias legales, por lo que no sería responsable de la falta de depuración de los vertidos que dan lugar a la sanción». Se discute pues a quién corresponde la competencia para la construcción de las estaciones de depuración.

Frente a ello el TSJ aragonés trae a colación jurisprudencia anterior y recuerda que: «(...) la cuestión sobre a quién corresponde la competencia para la construcción de las estaciones de depuración y su incidencia en la responsabilidad de los municipios por los vertidos de aguas residuales sin tratamiento secundario ha sido ya tratada diversas resoluciones de esta Sala. Así, en la S de fecha 21 de julio de 2017, en recurso nº 67/2016, concluimos que, con independencia de a quien corresponda la construcción de tales estaciones, los municipios no pueden eludir su responsabilidad por los vertidos que lleven a cabo en contravención a la legislación de aguas, por ser su competencia específica hacerlos con sujeción a ella conforme a la legislación de régimen local: “En este sentido, la demora en la construcción de la nueva depuradora que, a juicio del Ayuntamiento recurrente, es responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente no puede comportar la falta de culpabilidad del Ayuntamiento, pues lo cierto es que cualquiera que sea la infraestructura de la que se disponga, las Entidades locales tienen atribuida la competencia para la recogida y tratamiento de residuos y tratamiento de aguas residuales, según dispone el artículo 25.2.1) y 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. En este sentido, los documentos acompañados con el escrito de demanda, recortes de periódicos y comunicaciones con la Administración del Estado sobre la participación de esta Administración en la expresada construcción, no sustraen del ámbito municipal las competencias que legalmente tiene atribuidas, siendo cuestión distinta las fórmulas de colaboración entre las distintas Administraciones que lejos de alterar el diseño de competencias se cimienta sobre el mismo. En consecuencia, la falta de planificación o previsión para el tratamiento de aguas residuales, así como los acuerdos con otras Administraciones no permiten al Ayuntamiento recurrente incumplir las previsiones de la Ley de Aguas, sustrayéndose al régimen sancionador que diseña, ni configurar el supuesto de fuerza mayor que se alega en el escrito de demanda”».

Así, al margen de que el responsable para la construcción de la depuradora no fuera el Ayuntamiento, la Administración local sigue siendo responsable de la recogida y tratamiento de residuos y tratamiento de aguas residuales, y en cuyo

incumplimiento se fundamenta la sanción impuesta. Todo ello conduce a la desestimación del recurso.

En un sentido similar a la anterior, el TSJ dicta la sentencia 115/2019, de 19 de febrero (recurso núm. 216/2017), confirmando la sanción impuesta por motivos similares al Ayuntamiento de Sallent de Gállego. En concreto el Tribunal dice: « El Ayuntamiento es responsable de la actuación denunciada y sancionada, al ser competencia del municipio la evacuación y tratamiento de las aguas residuales, conforme al art. 25.2 c) y 86.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 44 b) de la Ley de Administración Local de Aragón. Ello implica la responsabilidad, siquiera a título de culpa, de modo que las alegaciones de falta de culpabilidad y de vulneración de la presunción de inocencia no puedan prosperar. El retardo en la construcción de la depuradora de aguas residuales y el convenio existente al respecto no priva de la competencia ni de la responsabilidad».

3. POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL PARA LA REGULACIÓN DEL VERTIDOS DE PURINES

En la sentencia 152/2018, de 21 de marzo, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón (recurso 242/2015) resuelve el recurso directo interpuesto frente al Ordenanza reguladora de vertido de purines, estiércoles y otros desechos de origen ganadero aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Alloza y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Teruel de 7 de agosto de 2015 dictado por el Ayuntamiento de Alloza (Teruel).

La parte recurrente es la Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón, que solicita la nulidad de toda la ordenanza y, en su defecto, de algunos preceptos. Argumenta esta parte que «en materia de vertido de estiércoles existe una regulación completa por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el ejercicio de sus competencias, en el decreto 94/2009 y en la Orden de desarrollo de 13 de febrero de 2015, sin que en tal regulación se prevea ningún desarrollo o competencia municipal, por lo que considera que la Ordenanza es nula por carecer el Ayuntamiento de competencias sobre la materia». Frente a tal argumento el TSJ Aragonés recuerda la jurisprudencia del TS que entiende que «en torno a Ordenanzas municipales reguladoras de la aplicación de nitratos

procedentes de origen animal, [el TS] ha mantenido una postura flexible, tendente a un reconocimiento amplio y evolución progresiva de nuestra jurisprudencia en lo que se refiere a las competencias reglamentarias de las entidades locales». Todo ello en atención al principio de vinculación positiva y la autonomía local. Así el TSJ aragonés concluye que «no puede acogerse el reproche de falta de competencia del Ayuntamiento demandado para dictar la Ordenanza impugnada, dada la competencia que en materia de medio ambiente urbano tiene atribuida - artículo 25.2.b) de la Ley de Bases del Régimen Local y artículo 42.2.f) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón -, eso sí, en los aspectos en que la normativa autonómica no las haya utilizado y sin contradecir ni vulnerar la legislación existente, completando, por tanto, tal normativa».

Tras ello, TSJ entra a analizar los concretos preceptos impugnados con carácter subsidiario a la pretensión principal.

En relación con el artículo 3 en su último inciso, por el que se prohíben los vertidos de purines, estiércoles y otros residuos procedentes de explotaciones ubicadas en otros Municipios, el TSJ entiende que el Ayuntamiento se extralimita de su ámbito competencial. Razona que «(...) nos encontramos no ante una regulación cuya complementariedad respecto de las competencias estatales o autonómicas pueda valorarse, sino ante una exclusión absoluta, ante una prohibición que afecta directamente a las competencias de otras administraciones; en concreto, en nuestro caso, a las del Gobierno de Aragón, que no ha contemplado una prohibición tal en municipios concretos. Pero también afecta a las del Estado pues el Real Decreto 261/96 de medidas contra la contaminación por nitratos orgánicos tampoco contiene este tipo de prohibición. Además, al prohibir la aplicación de residuos ajenos al término municipal, está limitando, sin competencia para ello, la gestión de otros municipios, e incurre en arbitrariedad por cuanto no es la procedencia de los purines y estiércol lo que determina su mayor o menor peligrosidad ni la necesidad de una gestión adecuada».

En cuanto al artículo 5 de la Ordenanza, que regula las distancias mínimas de los vertidos, se declara la nulidad de algunos de sus preceptos puesto que existe

ya una regulación autonómica que se ocupa de este aspecto y que la Ordenanza contraviene.

En relación con el artículo 6, el TSJ entiende ajustada a derecho su apartado segundo: «Queda prohibido el tránsito de cubas que contengan purines, estiércoles y residuos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero por las calles y travesías del casco urbano de Alloza. En caso preciso el Ayuntamiento concederá la correspondiente autorización». Según el TSJ: «La prohibición se ha de entender que obedece principalmente a razones de protección de la salubridad pública y contra la contaminación atmosférica, fácilmente entendibles que no requieren de especial justificación. No tratándose de una prohibición absoluta desde el momento en que la propia Ordenanza prevé la posibilidad de que sea preciso efectuar el tránsito de cubas con el referido contenido por el casco urbano -caso de no existir un recorrido alternativo posible, atendido el origen y destino de los purines, estiércoles y residuos-, en cuyo caso el Ayuntamiento concederá la autorización. Debiendo considerarse, por tanto, que tal restricción responde a una finalidad de interés público y es proporcionada al supeditar el tránsito por el casco urbano, cuando sea preciso, a la previa autorización; la que, obviamente, habrá de otorgarse estableciendo las condiciones a fin de que el mismo sea el que menor perjuicio pueda producir a la población».

En relación con el artículo 7 de la Ordenanza, se pretende la nulidad de este inciso: «No podrán ser aplicados al suelo de 0 a 24 h. de los días festivos ni durante el mes de agosto y se prohíbe la circulación y estacionamiento de los vehículos agrícolas con accesorios utilizados en esta actividad por las vías públicas del casco urbano (calles y travesías)». A falta de regulación autonómica sobre este concreto aspecto, el TSJ aragonés, siguiendo la misma pauta de razonamiento entiende que la medida es proporcional al fin perseguido, excepto la prohibición de circulación y estacionamiento que no se limita a periodos concretos sino a todo el año, por lo que se anula.

El TSJ también anula la licencia impuesta en el art. 8, pues la ordenanza no contiene «(...) motivación justificativa alguna de la necesidad de la específica licencia requerida en el precepto impugnado, el interés general concreto que se

pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente (...)».

En cuanto a los artículos 9 y 10, relativos al régimen sancionador, el TSJ aragonés también anula algunos de sus contenidos por falta de cobertura legal o porque contradicen el principio de responsabilidad objetiva que rige en el derecho administrativo sancionador.

La Sentencia pone de manifiesto la complejidad de un sistema con distintos polos normativos como el nuestro sobre la materia medioambiental, y sobre todo los conflictos cada vez más comunes que el ejercicio de actividades económicas agropecuarias supone cuando están en contacto directo con entornos urbanos. El ejercicio de ponderación entre los intereses de unos y otros debe ser bien medurado.