

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL EN CATALUÑA (pp. 2-5)

—

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A CATALUNYA (pp. 6-9)

ANNA PALLARÈS-SERRANO

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

Universitat Rovira i Virgili

La pretensión de esta crónica es señalar los pronunciamientos más relevantes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que se han producido en materia medioambiental en el período situado entre febrero y julio de 2012. Fundamentalmente, merecen nuestra atención dos sentencias relativas a cuestiones competenciales en materia de autorizaciones de vertidos al dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas intercomunitarias.

Son dos las sentencias que hemos encontrado sobre la misma cuestión en materia de autorizaciones de vertidos al dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas intercomunitarias. Se trata de las siguientes: Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 101, de 10 de febrero de 2012, y Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 330, de 4 de mayo de 2012. En ambas se plantea, básicamente, el mismo conflicto, de manera que pasamos, seguidamente, a comentar la primera sentencia citada y extrapolaremos los comentarios realizados a la segunda.

La Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 101, de 10 de febrero de 2012, trae causa de la interposición por la Agencia Catalana del Agua de un recurso de apelación contra la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 10 de Barcelona el 14 de septiembre de 2010, en la que se estima el recurso formulado por la Confederación Hidrográfica del Ebro contra la resolución dictada por la Agencia Catalana del Agua el 29 de mayo de 2009, en la que se acuerda: *“Primer.- Elevar a definitiva la proposta de resolució de data 19 d’octubre de 2007 per manca de resolució de la Confederació Hidrogràfica de l’Ebre, a qui li fou traslladada en data 21 de desembre de 2007 perquè dictés la resolució definitiva, sense que en data d’avui es tingui coneixement que l’hagi dictat. Segon.- Renovar a Bogasol, S.A. l’autorització d’abocament a la llera de la Clamor de les Canals, en el terme municipal de Sidamón, atorgada per resolució de la Confederació de data 7 de juny de 2001 a Estació de Servei Sidamón, amb sujecció a les següents condicions particulars [...]”*.

La Sentencia, en el fundamento de derecho segundo, para llegar a la afirmación de que, al versar el acto sobre una autorización de vertido que afecta a la cuenca hidrográfica del Ebro, es el Estado quien tiene la competencia para autorizar, echa mano de los artículos 144 y 111 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la redacción que ha quedado tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio. Al respecto, nos interesa resaltar que la letra g) del artículo 144 establece que, en el ámbito de la competencia compartida que

corresponde a la Generalitat en materia de medio ambiente, se incluye, en todo caso, “dentro de su ámbito territorial [...] la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas”. Por otro lado, en el artículo 111 se afirma que cuando la Generalitat tenga atribuidas competencias compartidas con el Estado, corresponde a la primera la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva en el marco de las bases que fije el Estado. También se indica que las bases del Estado en esta materia se contienen en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. En relación con esta norma, hemos de destacar, aunque no lo haga la Sentencia, el artículo 17, que, a pesar de que atribuye al Estado la competencia para otorgar las autorizaciones al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, establece que su tramitación podrá ser encomendada a las comunidades autónomas. Esto último entronca directamente con el Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de obras hidráulicas, que también se menciona en la Sentencia, en cuya letra d) del apartado B).1 de su anexo I se concreta que se traspasa a la Generalitat de Catalunya “la tramitación de las autorizaciones para vertido en cauces públicos [...] en el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental, con la indicación de que las correspondientes propuestas de resolución, con su condicionado, se elevarán al Organismo competente de la Administración del Estado y, si transcurrido el plazo de seis meses, no se hubiere comunicado la resolución, se entenderá aceptada la propuesta por silencio administrativo”.

A nosotros todos estos pronunciamientos normativos interpretados de forma integrada y coherente nos llevan a afirmar que, partiendo de la base de que en los casos que nos ocupan la Confederación Hidrográfica del Ebro es el organismo competente para autorizar un vertido en la parte catalana de la cuenca del Ebro, la Agencia Catalana del Agua de la Generalitat de Catalunya es el organismo competente para tramitar dicha autorización a través de un procedimiento que materializa fórmulas de colaboración en el que intervienen ambas administraciones y en el que la Administración del Estado no se desprende de ninguna competencia a él reservada. Así, la Administración catalana realizará la correspondiente intervención inicial a través de la propuesta de resolución, con su condicionado, que se elevará al Estado para que este ejerza su competencia a

través de la aprobación de la resolución definitiva. De manera que la intervención del Estado es vinculante para la Agencia Catalana del Agua. Asimismo, la Administración estatal puede, durante la tramitación del procedimiento, decidir no intervenir o pronunciarse sobre la propuesta provisional acogiendo al sentido positivo que establece el Real Decreto de traspasos ante la falta de pronunciamiento de la Administración estatal en aras a que la Administración autonómica pueda acabar ateniéndose a un pronunciamiento. Por lo tanto, nosotros consideramos que este silencio opera sobre todo a nivel interno, a nivel procedimental para facilitar la colaboración entre ambas administraciones.

También nos parece digno de mención el contenido del fundamento jurídico tercero, que dice que “no se encuentra en el ordenamiento jurídico previsión alguna que atribuya a la Comunidad Autónoma el dictado de resolución final transcurrido ese plazo, sino que el citado precepto dispone, de forma expresa, que la falta de resolución comportará la actuación del mecanismo del silencio negativo”. Para fundamentar la primera parte de esta afirmación, se recurre a la letra d) del apartado B).1 del anexo I del Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de obras hidráulicas, transcrito *ut supra*. Por otro lado, para fundamentar la segunda parte de la afirmación realizada al inicio de este párrafo, se echa mano del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que contiene la regulación de las autorizaciones de vertidos y que en su artículo 249 dispone en su apartado 2 que “el Organismo de cuenca notificará la resolución motivada en el plazo máximo de un año y, de no hacerlo, podrá entenderse desestimada la solicitud de autorización”. La regulación de este silencio sí que está orientada a producir efectos directos sobre los administrados y, coherentemente con nuestro ordenamiento, tiene el sentido negativo que el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, atribuye a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que afectan a facultades relativas al dominio público.

Para concluir, en nuestra opinión estas sentencias sirven para poner de manifiesto y evidenciar que existe una contradicción jurídica entre los resultados que se derivan de la regulación del silencio en el Real Decreto de traspasos citado y en el Real Decreto que aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, porque, aunque el primero

tenga sobre todo efectos a nivel procedimental interno, también tiene una vocación de proyectarse hacia el solicitante de la autorización de vertidos y tiene, además, un sentido inverso a la regulación general del silencio en el ámbito del dominio público, en general, y en el ámbito de los vertidos al dominio público, en particular. Postulamos, por lo tanto, un cambio normativo para arreglar esta situación.

El que pretén aquesta crònica és assenyalar els pronunciaments més rellevants del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que hi ha hagut en matèria mediambiental entre febrer i juliol de 2012. Fonamentalment, mereixen atenció dues sentències relatives a qüestions competencials en matèria d'autoritzacions d'abocaments al domini públic hidràulic en conques hidrogràfiques intercomunitàries.

Les sentències que hem trobat sobre aquesta qüestió en matèria d'autoritzacions d'abocaments al domini públic hidràulic en conques hidrogràfiques intercomunitàries són dues. Es tracta de les següents: la Sentència del TSJ de Catalunya número 101, de 10 de febrer de 2012; i la Sentència del TSJ de Catalunya número 330, de 4 de maig de 2012. En ambdues es planteja, bàsicament, el mateix conflicte, de manera que, a continuació, comentarem la primera sentència extrapolant els comentaris realitzats en la segona sentència.

La Sentència del TSJ de Catalunya número 101, de 10 de febrer de 2012, porta causa de la interposició per l'Agència Catalana de l'Aigua d'un recurs d'apel·lació contra la Sentència dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu número 10 de Barcelona, el 14 de setembre de 2010, en la qual s'estima el recurs formulat per la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre contra la Resolució dictada per l'Agència Catalana de l'Aigua, el 29 de maig de 2009, en la qual s'acorda: “Primer. Elevar a definitiva la proposta de resolució de data 19 d'octubre de 2007 per manca de resolució de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, a qui li fou traslladada en data 21 de desembre de 2007 perquè dictés la resolució definitiva, sense que en data d'avui es tingui coneixement que l'hagi dictat. Segon. Renovar a Bogasol, SA l'autorització d'abocament a la llera de la Clamor de les Canals, en el terme municipal de Sidamon, atorgada per resolució de la Confederació de data 7 de juny de 2001 a Estació de Servei Sidamon, amb sujecció als següents condicions particulars”.

La sentència, en el fonament de dret segon, per arribar a l'afirmació que, en versar l'acte sobre una autorització d'abocament que afecta la conca hidrogràfica de l'Ebre, és l'Estat qui té la competència per autoritzar, recorre als articles 144 i 111 de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en la redacció que ha quedat després de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny. Respecte d'això, ens interessa ressaltar que la lletra g) de l'article 144 estableix que, en l'àmbit de la competència compartida que correspon a la Generalitat en matèria de medi ambient, s'inclou “En tot cas, dins del seu àmbit territorial, (...) la

competència executiva sobre la intervenció administrativa dels abocaments en les aigües superficials i subterrànies.” D'altra banda, en l'article 111, s'afirma que quan la Generalitat tingui atribuïdes competències compartides amb l'Estat, correspon a la Generalitat la potestat legislativa, la reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que estableixi l'Estat. També s'indica que les bases de l'Estat en aquesta matèria es troben en el Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'aigües. Amb relació a aquesta norma, hem de destacar, encara que no ho faci la sentència, l'article 17, que, malgrat que atribueix a l'Estat la competència per atorgar autoritzacions al domini públic hidràulic en les conques hidrogràfiques intercomunitàries, estableix que la tramitació de les autoritzacions s'ha d'encomanar a les comunitats autònomes. Això últim entronca directament amb el Reial decret 2646/1985, de 27 de desembre, de traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'obres hidràuliques, que també esmenta la sentència, en què en la lletra d) de l'apartat B). 1 de l'annex I, es concreta que es traspasa a la Generalitat de Catalunya *“la tramitación de las autorizaciones para vertido en cauces públicos (...) en el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental, con la indicación de que las correspondientes propuestas de resolución, con su condicionado, se elevaran al Organismo competente de la Administración del Estado y, si transcurrido el plazo de seis meses, no se hubiere comunicado la resolución, se entenderá aceptada la propuesta por silencio administrativo”*.

Tots aquests pronunciaments normatius interpretats de manera integrada i coherent ens porten a afirmar que, partint de la base que en els casos que ens ocupen, la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre és l'organisme competent per autoritzar els abocaments a la part catalana de la conca de l'Ebre, l'Agència Catalana de l'Aigua de la Generalitat de Catalunya és l'organisme competent per tramitar l'autorització a través d'un procediment que materialitza fórmules de col·laboració en què intervenen ambdues administracions i en què l'Administració de l'Estat no es desprèn de cap competència que li és reservada. Així, l'Administració catalana ha de realitzar la corresponent intervenció inicial a través de la proposta de resolució, amb el seu condicionat, que s'eleva a l'Estat perquè aquest exerceixi la seva competència a través de l'aprovació de la resolució definitiva. De manera que la intervenció de l'Estat és vinculant per a l'Agència Catalana de l'Aigua. Així mateix, l'Administració estatal, durant la tramitació

del procediment, pot decidir no intervenir o pronunciar-se sobre la proposta provisional acollint-se al sentit positiu que estableix el reial decret de traspassos davant de la manca de pronunciament de l'Administració estatal, a fi que l'Administració autonòmica pugui acabar atenint-se a un pronunciament. Per tant, nosaltres considerem que aquest silenci sobretot opera en l'àmbit intern, des del punt de vista procedimental per facilitar la col·laboració entre ambdues administracions.

També ens sembla digne d'esmentar el contingut del fonament jurídic tercer, que diu que *“no se encuentra en el ordenamiento jurídico previsión alguna que atribuya a la Comunidad Autónoma el dictado de resolución final transcurrido ese plazo, sino que el citado precepto dispone, de forma expresa, que la falta de resolución comportará la actuación del mecanismo del silencio negativo”*. Per fonamentar la primera part d'aquesta afirmació es recorre a la lletra d) de l'apartat B). 1 de l'annex I del Reial decret 2646/1985, de 27 de desembre, del traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'obres hidràuliques, transcrit *ut supra*. D'altra banda, per fonamentar la segona part de l'afirmació realitzada a l'inici d'aquest paràgraf, es recorre al Reial decret 849/1986, d'11 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de domini públic hidràulic, que conté la regulació de les autoritzacions d'abocaments i que en l'article 249 disposa en l'apartat 2 que *“el Organismo de cuenca notificará la resolución motivada en el plazo máximo de un año y, de no hacerlo, podrá entenderse desestimada la solicitud de autorización”*. La regulació d'aquest silenci sí que està orientat a produir efectes directes sobre els administrats i, coherentment amb el nostre ordenament, té el sentit negatiu que l'article 43 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, atribueix als procediments iniciats a sol·licitud de la part interessada que afecten facultats relatives al domini públic.

Per concloure, segons el nostre parer, aquestes sentències serveixen per posar de manifest i evidenciar que hi ha una contradicció jurídica entre els resultats que es deriven de la regulació del silenci en el reial decret de traspassos esmentat i en el Reial decret que aprova el Reglament de domini públic hidràulic, perquè malgrat que el primer tingui sobretot efectes des del punt de vista procedimental intern, també té vocació de projectar-se cap al sol·licitant de l'autorització d'abocaments i té, a més, un sentit invers a la regulació general del silenci en l'àmbit del domini públic, en general, i

en l'àmbit dels abocaments al domini públic, en particular. Per tant, postulem un canvi normatiu per resoldre aquesta situació.