

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CATALUÑA

—

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A CATALUNYA

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 1/8/2011 y 29/2/2012. Fundamentalmente, merecen nuestra atención un grupo de sentencias relativas a cuestiones competenciales en materia de dominio público hidráulico.

Son cuatro las sentencias que hemos encontrado sobre la misma cuestión en materia de dominio público hidráulico. Se trata de las siguientes: Sentencia del TSJ de Cataluña número 921, de 7 de diciembre de 2011; Sentencia del TSJ de Cataluña número 922, de 7 de diciembre de 2011; Sentencia del TSJ de Cataluña número 950, de 15 de diciembre de 2011; y Sentencia del TSJ de Cataluña número 951, de 15 de diciembre de 2011. En todas ellas se plantea, básicamente, el mismo conflicto, de manera que a continuación pasamos a comentar la primera sentencia citada extrapolando los comentarios realizados al resto de sentencias.

La Sentencia del TSJ de Cataluña número 921, de 7 de diciembre de 2011, trae causa de la interposición por la Administración general del Estado de un recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la directora general de Calidad Ambiental, del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya, de fecha 23 de octubre de 2008, por la que rechazó de forma expresa la inclusión, en los términos recogidos por el informe vinculante de la Confederación Hidrográfica del Ebro, de la condición 11.^a, relativa al canon de vertidos, en la autorización ambiental otorgada a Celulosa de Levante, S. A., por Resolución de fecha 8 de julio de 2008. Por lo tanto, la Generalitat de Cataluña es parte demandada en este proceso y Celulosa de Levante, S. A., parte codemandada.

Dentro del iter procedimental que se ha de seguir para adecuar a la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental de Cataluña, una actividad autorizada con anterioridad a esta norma que se encuentra en el anexo I de la citada Ley y que, además, ha de realizar vertidos en la cuenca intercomunitaria del Ebro, existe un trámite en el que el organismo de cuenca ha de emitir un informe preceptivo y vinculante en relación con el correspondiente vertido al medio receptor. Este trámite sirve, en definitiva, para integrar y hacer aflorar la competencia estatal sobre la autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias en un procedimiento integrado de autorización ambiental que se tramita y resuelve en sede autonómica.

Lo paradójico del caso que se estudia es que, por una parte, la Generalitat reconoce a través de sus actuaciones esta competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro (en adelante, CHE), pero, por otra, no la respeta plenamente. Además, la Generalitat no da argumentos convincentes en la contestación de la demanda para fundamentar y justificar su actuación. Es por ello por lo que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acaba decidiendo no solo la estimación del recurso —anulando la Resolución de la directora general de Calidad Ambiental de 23 de octubre de 2008 y requiriéndole que emita una nueva autorización ambiental a favor de Celulosa de Levante, S. A., que sustituya la anulada y donde se incluya la condición 11.^a contenida en el informe vinculante de la CHE—, sino también la condena a la Generalitat al pago de las costas del proceso.

De acuerdo con la información que hemos ido adelantando, en la tramitación de la autorización ambiental la Dirección General de Calidad Ambiental remite a la CHE la solicitud de autorización ambiental realizada por Celulosa Levante, S. A., cuya actividad se desarrolla en Tortosa, comunicando que la remisión se realiza de acuerdo “con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación¹ [...] y *dado que el vertido de aguas residuales de la mencionada actividad es de su competencia (y todo ello) para que se pronuncie al respecto*”². En ejercicio de dicha competencia, la CHE emite un informe en el que se establecen 14 condiciones. La condición 11.^a se refiere al canon de control de vertido y en ella se transcriben los apartados 1, 3 y 7 del artículo 113 del texto refundido de la Ley de Aguas (en adelante, TRLA), se realizan una serie de cálculos —llegando al resultado

¹ En concreto, esta norma, que tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente según se establece en su disposición final sexta, en el artículo 19 regula el papel que ha de tener el informe del organismo de cuenca en la resolución sobre la autorización ambiental integrada. Así, establece lo siguiente:

“1. En los supuestos en los que la actividad sometida a autorización ambiental integrada precise, de acuerdo con la legislación de aguas, autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, el organismo de cuenca competente deberá emitir un informe sobre la admisibilidad del vertido y, en su caso, determinar las características del mismo y las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas.

2. El informe regulado en el apartado anterior tendrá carácter preceptivo y vinculante y deberá emitirse en el plazo máximo de seis meses desde la recepción del expediente [...].

3. Si el informe vinculante regulado en este artículo considerase que es inadmisibile el vertido y, consecuentemente, impidiese el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada dictará resolución motivada denegando la autorización”.

² La cursiva es mía.

de un canon de control de vertido de 102.357,81 euros/año— y se establece que la CHE practicará y notificará la liquidación del canon de control de vertidos una vez finalizado el ejercicio anual correspondiente.

En el supuesto objeto de estudio, el conflicto entre administraciones se plantea porque, cuando la Generalitat otorga la autorización ambiental en sus condiciones, no se incluye el contenido íntegro de la específica condición 11.^a del informe vinculante de la CHE, sino que esta condición se sustituye por una mención genérica como la que sigue: “El interesado está obligado al pago del canon de control de vertido en los términos establecidos en el art. 113.3 TRLA”. De manera que, como podemos apreciar, en la resolución de la Generalitat solo se introduce una parte de la condición 11.^a del informe vinculante de la CHE. Ante el requerimiento previo al recurso contencioso-administrativo que realiza la CHE a la Generalitat³ —para que se contemplen en la autorización ambiental todas las condiciones del informe vinculante—, se contesta, por parte de la Dirección General de Calidad Ambiental, que se rechaza incluir el contenido del informe vinculante sobre la base de un informe de la asesoría jurídica de la Agencia Catalana del Agua que ya se había remitido en un supuesto análogo.

Una vez ya planteado el recurso contencioso-administrativo, el Tribunal, para dar respuesta legal a este conflicto, echa mano de los artículos 19 y 20.1 y de la disposición final primera de la Ley 16/2002. El artículo 19, donde se determina el carácter preceptivo y vinculante del informe emitido por el organismo de cuenca, ya ha sido transcrito en la nota a pie de página número 1. El artículo 20.1 establece que ya en la propuesta de resolución de la autorización ambiental integrada se han de incorporar las condiciones que resulten de los informes vinculantes emitidos. Finalmente, la disposición final primera expresa que “el procedimiento previsto en la presente Ley para la autorización de los vertidos realizados por las actividades contempladas en el anejo 1 al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, no modifica el régimen económico financiero previsto por la legislación de aguas ni el resto de competencias que corresponden a la Administración General del Estado en materia de protección del dominio público hidráulico [...]”. Por otro lado, el Tribunal también remite al artículo

³ Recordemos que, de acuerdo con el artículo 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: “En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada”.

113 del TRLA, que como sabemos regula el canon de control de vertidos, y a la disposición final décima de la misma norma, donde se dice que la autorización de vertidos se incluirá en la autorización ambiental integrada y que a estos efectos el pronunciamiento del organismo de cuenca sobre la autorización de vertido se sustituirá por los informes vinculantes regulados en la Ley 16/2002. Para acabar, el Tribunal señala que el comportamiento de la Administración demandada es contrario a los principios de eficacia y de coordinación administrativa establecidos en el artículo 103.1 CE y los artículos 3 y 4 de la Ley 30/92.

Aquesta crònica pretén assenyalar els pronunciaments més rellevants del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que hi ha hagut en matèria mediambiental en el període comprès entre 1/8/2011 i 29/2/2012. Fonamentalment, mereixen la nostra atenció un grup de sentències relatives a qüestions competencials en matèria de domini públic hidràulic.

Les sentències que hem trobat sobre la mateixa qüestió en matèria de domini públic hidràulic són quatre. Són les següents: la Sentència del TSJ de Catalunya número 921, de 7 de desembre de 2011; la Sentència del TSJ de Catalunya número 922, de 7 de desembre de 2011; la Sentència del TSJ de Catalunya número 950, de 15 de desembre de 2011, i la Sentència del TSJ de Catalunya número 951, de 15 de desembre de 2011. Bàsicament totes plantegen el mateix conflicte, de manera que, a continuació, comentarem la primera sentència i n'extrapolarem els comentaris a la resta de sentències.

La Sentència del TSJ de Catalunya número 921, de 7 de desembre de 2011, porta causa de la interposició per l'Administració general de l'Estat del recurs contenciós administratiu contra la Resolució de la directora general de Qualitat Ambiental, del Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya, de data 23 d'octubre de 2008, per mitjà de la qual rebutja, expressament, la inclusió, en els termes que recull l'informe vinculant de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, de la condició 11a, relativa al cànon d'abocaments, en l'autorització ambiental atorgada a Celulosa de Levante, SA en la Resolució de data 8 de juliol de 2008. Per tant, en aquest procés, la part demandada és la Generalitat de Catalunya i la part codemandada, Celulosa de Levante, SA.

En la via procedimental que s'ha de seguir per adequar a la Llei 3/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'Administració ambiental de Catalunya, una activitat autoritzada amb anterioritat a aquesta norma que es troba en l'annex I de la llei esmentada i que, a més, ha de realitzar abocaments en la conca intercomunitària de l'Ebre, hi ha un tràmit en el qual l'organisme de conca ha d'emetre un informe preceptiu i vinculant amb relació a l'abocament corresponent en el medi receptor. Aquest tràmit serveix, en definitiva, per integrar i fer aflorar la competència estatal sobre l'autorització d'abocament al domini públic hidràulic de conques intercomunitàries en un procediment integrat d'autorització ambiental que es tramita i es resol en seu autonòmica.

La qüestió paradoxal del cas és que, d'una banda, la Generalitat, a través de les seves actuacions, reconeix aquesta competència de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre (d'ara endavant, CHE) però, d'altra banda, no la respecta plenament. A més a més, la Generalitat, en la contestació de la demanda, no dóna arguments convincents per fonamentar i justificar la seva actuació. És per això que la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya acaba decidint no sols estimar el recurs i anul·lar la Resolució de la directora general de Qualitat Ambiental de 23 d'octubre de 2008, a la qual requereix que emeti una nova autorització ambiental a favor de Celulosa de Levante, SA que substitueixi l'anul·lada i que inclogui la condició 11a prevista en l'informe vinculant de la CHE, sinó també condemnar la Generalitat a pagar els costos del procés.

D'acord amb la informació que hem anat avançant, en la tramitació de l'autorització ambiental, la Direcció General de Qualitat Ambiental remet a la CHE la sol·licitud d'autorització ambiental realitzada per Celulosa de Levante, SA, l'activitat de la qual es du a terme a Tortosa, en què comunica que la remissió es realitza "De acuerdo con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación⁴ [...] y dado que el vertido de aguas residuales de la mencionada actividad es de su competencia (y todo ello) para que se pronuncie al respecto"⁵. A l'hora d'exercir aquesta competència, la CHE emet un informe en què s'estableixen catorze condicions. La condició 11a es refereix al cànon de control d'abocament i s'hi transcriuen els apartats 1, 3 i 7 de l'article 113 del Text refós de la llei d'aigües (d'ara endavant, TRLA), es realitzen una sèrie de còmputos que arriben al resultat d'un cànon de control

⁴ Concretament, aquesta norma, que té la consideració de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, segons estableix la disposició final sisena, en l'article 19 regula el paper que ha de tenir l'informe de l'organisme de conca en la resolució sobre l'autorització ambiental integrada. Així estableix els punts següents:

"1. En los supuestos en los que la actividad sometida a autorización ambiental integrada precise, de acuerdo con la legislación de aguas, autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, el organismo de cuenca competente deberá emitir un informe sobre la admisibilidad del vertido y, en su caso, determinar las características del mismo y las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas.

2. El informe regulado en el apartado anterior tendrá carácter preceptivo y vinculante y deberá emitirse en el plazo máximo de seis meses desde la recepción del expediente (...)

3. Si el informe vinculante regulado en este artículo considerase que es inadmisibile el vertido y, consecuentemente, impidiere el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada dictará resolución motivada denegando la autorización".

⁵ La cursiva és meva.

d'abocament de 102.357,81 euros/any, i estableix que la CHE ha de practicar i ha de notificar la liquidació del cànon de control d'abocaments una vegada hagi finalitzat l'exercici anual corresponent.

En l'objecte d'estudi suposat, el conflicte entre administracions es planteja perquè quan la Generalitat atorga l'autorització ambiental en les seves condicions no inclou el contingut íntegre de la condició específica 11a de l'informe vinculant de la CHE, sinó que aquesta condició se substitueix per una referència genèrica com aquesta: "*El interesado está obligado al pago del canon de control de vertido en los términos establecidos en el art. 113.3 TRLA*". De manera que, com podem veure, la Resolució de la Generalitat només introdueix una part de la condició 11a de l'informe vinculant de la CHE. Davant del requeriment previ al recurs contenciós administratiu que realitza la CHE a la Generalitat⁶, perquè es contemplin en l'autorització ambiental totes les condicions de l'informe vinculant, la Direcció General de Qualitat Ambiental contesta que rebutja incloure el contingut de l'informe vinculant basant-se en l'informe de l'assessoria jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua que ja s'havia remès en un suposat anàleg.

Una vegada plantejat el recurs contenciós administratiu, el tribunal, per donar resposta legal a aquest conflicte, d'una banda recorre als articles 19 i 20.1 i de la disposició final primera de la Llei 16/2002. L'article 19, que determina el caràcter preceptiu i vinculant de l'informe emès per l'organisme de conca, es transcriu en la nota a peu de pàgina número 1. L'article 20.1 estableix que en la proposta de resolució de l'autorització ambiental integrada s'han d'incorporar les condicions que resulten dels informes vinculants emesos. Finalment, la disposició final primera expressa que "*el procedimiento previsto en la presente Ley para la autorización de los vertidos realizados por las actividades contempladas en el anejo 1 al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, no modifica el régimen económico financiero previsto por la legislación de aguas ni el resto de competencias que corresponden a la Administración General del Estado en materia de protección del dominio público hidráulico*". D'altra banda, el tribunal també remet a l'article 113 del TRLA, que, com

⁶ Recordem que d'acord amb l'article 44.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa: "*En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada*".

sabem, regula el cànon de control d'abocaments, i a la disposició final desena de la mateixa norma que diu que l'autorització d'abocaments s'ha d'incloure en l'autorització ambiental integrada i que a, aquests efectes, el pronunciament de l'organisme de conca sobre l'autorització d'abocament s'ha de substituir pels informes vinculants regulats en la Llei 16/2002. Per acabar, el tribunal assenyala que el comportament de l'Administració demandada és contrari als principis d'eficàcia i de coordinació administrativa establerts en l'article 103.1 CE i en els articles 3 i 4 de la Llei 30/92.