

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL EN CATALUÑA (pp. 2-5)

—

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A CATALUNYA (pp.)

ANNA PALLARÈS SERRANO

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

Universitat Rovira i Virgili

Aquesta crònica pretén assenyalar els pronunciaments més rellevants del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya pel que fa a medi ambient que han tingut lloc entre gener i juliol de 2013. Fonamentalment, mereixen la nostra atenció dues sentències relacionades amb la matèria “aigües” que fan referència a qüestions totalment diverses; per això els dedicarem atenció diferenciada. Abans d’endinsar-nos en la crònica de cadascuna, considerem que podem afirmar, mai millor dit, que les aigües estan molt revoltes en aquest sector, i no ho diem, únicament, per les sentències que comentarem a continuació sinó, també, perquè hem elaborat diverses cròniques al llarg de la vida d’aquesta revista i constatem que en aquest sector hi ha aspectes de calat que són font de controvèrsia que hem considerat dignes de glossar. Sense més preàmbuls les sentències que comentarem són: la Sentència del TSJ de Catalunya núm. 108, de 12 de febrer de 2013, i la Sentència del TSJ de Catalunya núm. 287, de 26 d’abril de 2013.

La primera sentència porta causa d’un recurs d’apel·lació, seguit a instància de la Generalitat de Catalunya, contra la Sentència núm. 102, de 5 d’abril de 2011, que estima íntegrament el recurs contenciós administratiu interposat per l’Advocacia de l’Estat contra la Resolució, de data 3 de setembre de 2009, de l’Agència Catalana de l’Aigua, mitjançant la qual es renova l’autorització per a l’abocament d’aigües residuals procedents de l’hotel Os de Civis del riu Os (al terme municipal les Valls de Valira), que va anul·lar l’acte administratiu. En definitiva, el que es discuteix és qui té la competència per adoptar l’autorització d’abocament d’aigües residuals a llit públic intercomunitari en l’àmbit territorial de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Els motius d’apel·lació de la Generalitat són, principalment, l’aplicació de l’article 144.1 g) de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l’Estatut d’Autonomia de Catalunya, i el principi de lleialtat institucional. L’article esmentat estableix:

“Art. 144. Medi ambient, espais naturals i meteorologia.

1. Correspon a la Generalitat la competència compartida en matèria de medi ambient i la competència per a l’establiment de normes addicionals de protecció.

Aquesta competència compartida inclou en tot cas:.....

g) La regulació i la gestió dels abocaments efectuats en les aigües interiors de Catalunya, i també dels efectuats en les aigües superficials i subterrànies que no passen per una altra comunitat autònoma. En tot cas, dins del seu àmbit territorial, correspon a la Generalitat la competència executiva sobre la intervenció

administrativa dels abocaments en les aigües superficials i subterrànies”.

Sobre aquest precepte el TSJ de Catalunya porta a col·lació el que afirma el Tribunal Constitucional, en especial en la Sentència 138/2010, en què afirma que l’atribució a la Generalitat, dins del seu àmbit territorial, de la competència executiva sobre la intervenció administrativa dels abocaments en les aigües superficials i subterrànies — que inclouen els que s’han dut a terme a la conca de l’Ebre— és constitucional des del moment que l’enquadrament adequat de la matèria “abocaments” és el títol de “medi ambient” que en l’article 149.1.23 CE reserva a l’Estat la “legislació bàsica”, i les comunitats poden assumir competències executives, tal com es fa.

Ara bé, la resolució final del TSJ de Catalunya sorprèn, perquè una vegada subscripta aquesta doctrina es desmarca i afirma que “aquest tribunal no troba suport que descansi en la Comunitat Autònoma de Catalunya la competència que es discuteix” (fonament de dret tercer 3.4), i acaba decidint la desestimació del recurs d’apel·lació interposat per la Generalitat contra la Sentència núm. 102, de 5 d’abril de 2011, i confirma, per tant, l’anul·lació de la Resolució de data 3 de setembre de 2009 de l’Agència Catalana de l’Aigua, per la qual es renova l’autorització per a l’abocament d’aigües residuals procedents de l’hotel Os de Civis al llit del riu Os.

Nosaltres no podem deixar de constatar la contradicció existent entre l’afirmació de la constitucionalitat de l’apartat g) de l’article 144.1 de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l’Estatut d’Autonomia de Catalunya, i la part dispositiva de la Sentència del TSJ de Catalunya, perquè sens dubte el precepte constitueix, al nostre entendre, el suport sobre el qual descansa la competència de la Generalitat per adoptar l’autorització d’abocament d’aigües residuals al llit públic en territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Com ja hem anticipat, la segona sentència que esmentarem és la Sentència del TSJ de Catalunya núm. 287, de 26 d’abril de 2013. Aquesta sentència porta causa de diversos recursos acumulats contra el Decret 188/2010 d’aprovació del Pla de Gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya (interposats pel Departament de Presidència del Govern d’Aragó i el Gremi d’Àrids de Catalunya) i del recurs contra l’Acord GOV/238/2010 adoptat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, en data 30 de novembre de 2010, que aprova el programa de mesures del Pla de Gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya (interposat pel Departament de Presidència del Govern d’Aragó). Les parts recurrents fonamenten el recurs en diversos motius, alguns de

substantius i altres de caràcter procedimental. La Sala aborda una omisió procedimental, que considera substancial, per declarar la nul·litat del Decret 188/2010 d'aprovació del Pla de Gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya, nul·litat que es projecta en el programa de mesures del Pla de Gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya aprovat per l'Acord GOV/238/2010 igualment impugnat, ja que el programa de mesures s'integra en el Pla de Gestió del Districte de Conca Fluvial, segons es dedueix de l'article 42.g de la llei d'aigües, aprovada pel Reial decret legislatiu 1/2001, i dels articles 21 i 22 de la llei d'aigües de Catalunya, aprovada pel Decret legislatiu 3/2003. Una vegada declarada la nul·litat del Decret 188/2010 per aquesta omisió substancial en el procediment, que a continuació veurem, s'afirma que és innecessària l'anàlisi de la resta de motius de recurs.

Les parts actores manifesten que s'han comès diverses omissions durant el procediment d'aprovació del decret impugnat, entre les quals assenyalen el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, tràmit que consideren obligat, ja que el decret impugnat és execució del Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya i al mateix temps del Text refós de la llei d'aigües de l'Estat, i, segons l'article 8 de la Llei 5/ 2005 de la Comissió Jurídica Assessora, la seva consulta és obligatòria, en concret, en relació amb els projectes de reglament o de disposicions de caràcter general que es dicten per desplegar les lleis o el dret comunitari. En el fonament de dret primer la Sala fonamenta tant el caràcter executiu del decret impugnat com la naturalesa normativa del pla que aprova.

Davant de l'oposició de la Generalitat de Catalunya que utilitza l'argument que en aquest cas el Reglament de planificació hidrològica, aprovat pel Decret 380/2006, exigeix seguir un procediment específic en què no es preveu el tràmit del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, la Sala estableix que hi ha diverses raons que fonamenten la necessitat d'aquest informe.

Des del punt de vista del principi de jerarquia normativa, el reglament de planificació hidrològica no pot derogar una norma de rang superior com és la Llei 5/2005 de la Comissió Jurídica Assessora. A més, l'article 105 de la Constitució estableix que la determinació del procediment d'aprovació de les disposicions de caràcter general correspon a la llei. "Desde el punto de vista sustantivo, el informe de la Comisión Jurídica Asesora constituye un control preventivo de la legalidad de las disposiciones de carácter general y de determinados actos tanto de la Administración de la Generalitat

como de las administraciones locales.... Se trata de una garantía de sumisión del Gobierno y la Administración al ordenamiento jurídico de acuerdo con el mandato establecido en el artículo 9 de la Constitución española.... El procedimiento de elaboración del plan que establece el reglamento de planificación tiene su justificación a partir de determinadas peculiaridades....Estos imperativos pueden aconsejar la definición normativa de unos trámites diferenciales, pero sin excluir el cumplimiento de los trámites establecidos a todos los efectos para el común de las disposiciones generales, incluido el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.”

Aquesta interessant doctrina jurisprudencial implica tornar a aprovar el decret d'aprovació del Pla de Gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya, i incorporar en el procediment aquest tràmit del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, i, també, si aquesta doctrina es consolida, modificar el Reglament de planificació hidrològica i altres reglaments que regulen l'aprovació d'altres plans que no preveuen aquesta exigència en els procediments d'aprovació.

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL EN CATALUÑA (pp. 2-5)

—

JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL A CATALUNYA (pp.)

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 enero y julio de 2013. Fundamentalmente, merecen nuestra atención dos sentencias relacionadas con la materia “aguas” que se refieren a cuestiones totalmente diversas, de manera que por ello dedicaremos a cada una de ellas una atención diferenciada. Antes de adentrarnos en la crónica de cada una de ellas, consideramos que podemos afirmar, nunca mejor dicho, que las aguas andan muy revueltas en este sector, y no lo decimos únicamente por las sentencias que vamos a comentar seguidamente, sino también porque, tras haber realizado ya varias crónicas a lo largo de la vida de esta revista, podemos constatar que en este sector existen aspectos de calado que son fuente de controversia y que se han estimado dignos de glosar. Sin más preámbulos, las sentencias que vamos a comentar son la Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 108, de 12 de febrero de 2013, y la Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 287, de 26 de abril de 2013.

La primera sentencia trae causa de un recurso de apelación, seguido a instancia de la Generalitat de Cataluña, contra la Sentencia núm. 102, de 5 de abril de 2011, que estima íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogacía del Estado contra la Resolución, de fecha 3 de septiembre de 2009, de la Agencia Catalana del Agua, por la que se renovó la autorización para el vertido de aguas residuales procedentes del Hotel Os de Civís al río Os (en el término municipal de Les Valls de Valira), anulando dicho acto administrativo. En definitiva, lo que se discute es quién tiene la competencia para adoptar la autorización de vertido de aguas residuales a cauce público intercomunitario en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Los motivos de apelación de la Generalitat son principalmente la aplicación del artículo 144.1 g) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el principio de lealtad institucional. El artículo citado establece lo siguiente:

Art. 144. Medio ambiente, espacios naturales y meteorología.

1. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida incluye en todo caso: [...]

g) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de

Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas.

Sobre este precepto, el TSJ de Cataluña trae a colación lo afirmado por el Tribunal Constitucional, en especial en su Sentencia 138/2010, donde se afirma que la atribución a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, de la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas — que incluyen los realizados en la cuenca del Ebro— es constitucional desde el momento en que el encuadramiento adecuado de la materia “vertidos” es el título de “medio ambiente” que en el artículo 149.1.23 CE reserva al Estado la “legislación básica”, pudiendo las comunidades asumir competencias ejecutivas, como así se hace.

Ahora bien, la resolución final del TSJ de Cataluña sorprende porque, una vez suscrita esta doctrina, se desmarca y afirma que “este tribunal no encuentra apoyo a que descansa en la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia que se discute” (fundamento de derecho tercero 3.4), y acaba fallando la desestimación del recurso de apelación interpuesto por la Generalitat contra la Sentencia núm. 102, de 5 de abril de 2011, y confirmando, por lo tanto, la anulación de la Resolución de fecha 3 de septiembre de 2009 de la Agencia Catalana del Agua, por la que se renovó la autorización para el vertido de aguas residuales procedentes del Hotel Os de Civís al cauce del río Os.

Nosotros no podemos dejar de constatar la contradicción existente entre la afirmación de la constitucionalidad del apartado g) del artículo 144.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el fallo de la Sentencia del TSJ de Cataluña, porque sin duda aquel precepto constituye, a nuestro parecer, el apoyo sobre el que descansar la competencia de la Generalitat para adoptar la autorización de vertido de aguas residuales al cauce público en territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Como ya hemos anticipado, la segunda sentencia que mencionaremos es la Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 287, de 26 de abril de 2013. Dicha Sentencia trae causa de diversos recursos acumulados contra el Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, de aprobación del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña (interpuestos

por el Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón y el Gremio de Áridos de Cataluña) y del recurso contra el Acuerdo GOV/238/2010 adoptado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, a fecha 30 de noviembre de 2010, que aprueba el programa de medidas del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña (interpuesto por el Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón). Los recurrentes fundamentan el recurso en distintos motivos, algunos sustantivos y otros de carácter procedimental. La Sala aborda una omisión procedimental, que considera sustancial, para declarar la nulidad del Decreto 188/2010 de aprobación del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, nulidad que se proyecta en el programa de medidas del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña aprobado por el Acuerdo GOV/238/2010, igualmente impugnado, ya que el programa de medidas se integra en el Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial, según se deduce del artículo 42.g de la Ley de Aguas, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y de los artículos 21 y 22 de la Ley de Aguas de Cataluña, aprobada por el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre. Una vez declarada la nulidad del Decreto 188/2010 por esta omisión sustancial en el procedimiento, que seguidamente veremos, se afirma que es innecesario el análisis del resto de motivos de recurso.

Las partes actoras manifiestan que se han cometido diversas omisiones durante el procedimiento de aprobación del Decreto impugnado, entre las que señalan el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, trámite que consideran obligado ya que el Decreto impugnado es ejecución del texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña y, a la vez, del texto refundido de la Ley de Aguas del Estado, y, según el artículo 8 de la Ley 5/ 2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora, su consulta es obligatoria, en concreto en relación con los proyectos de reglamento o de disposiciones de carácter general que se dicten para desarrollar las leyes o el derecho comunitario. En el fundamento de derecho primero la Sala fundamenta tanto el carácter ejecutivo del Decreto impugnado como la naturaleza normativa del plan que aprueba.

Ante la oposición de la Generalitat de Cataluña, que argumenta que en este caso el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el Decreto 380/2006, de 10 de octubre, exige seguir un procedimiento específico donde no se contempla el trámite del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, la Sala establece que existen diversas razones que fundamentan la necesidad de dicho informe.

Desde el punto de vista del principio de jerarquía normativa, el Reglamento de

Planificación Hidrológica no puede derogar una norma de rango superior como es la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora. Además, el artículo 105 de la Constitución establece que la determinación del procedimiento de aprobación de las disposiciones de carácter general corresponde a la ley. Así, la Sentencia señala:

Desde el punto de vista sustantivo, el informe de la Comisión Jurídica Asesora constituye un control preventivo de la legalidad de las disposiciones de carácter general y de determinados actos tanto de la Administración de la Generalitat como de las administraciones locales [...]. Se trata de una garantía de sumisión del Gobierno y la Administración al ordenamiento jurídico de acuerdo con el mandato establecido en el artículo 9 de la Constitución española [...]. El procedimiento de elaboración del plan que establece el reglamento de planificación tiene su justificación a partir de determinadas peculiaridades [...]. Estos imperativos pueden aconsejar la definición normativa de unos trámites diferenciales, pero sin excluir el cumplimiento de los trámites establecidos a todos los efectos para el común de las disposiciones generales, incluido el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Esta interesante doctrina jurisprudencial implica volver a aprobar el Decreto de aprobación del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña incorporando en el procedimiento el trámite del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, y también, si esta doctrina se consolida, modificar el Reglamento de Planificación Hidrológica y otros reglamentos que regulan la aprobación de otros planes que no contemplan esta exigencia en sus procedimientos de aprobación.