

LA COMPETENCIA PARA OTORGAR LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDOS EN EL TERRITORIO DE CATALUÑA NO COMPRENDIDO EN LAS CUENCAS INTRACOMUNITARIAS

Que la cuestión sobre cuál de las Administraciones hidráulicas es la competente para otorgar las autorizaciones de vertido en el territorio de Cataluña no comprendido en las cuencas intracomunitarias no es en absoluto pacífica lo demuestra la dispersión de los pronunciamientos judiciales habidos hasta la fecha¹. A continuación se exponen los argumentos jurídicos en que funda la Generalidad de Cataluña la actuación administrativa que está llevando a cabo a través de la Agencia Catalana del Agua que culmina con el otorgamiento de las autorizaciones de vertido en la parte catalana de las cuencas intercomunitarias (ámbito de las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Júcar).

Hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la actuación administrativa de la Generalidad de Cataluña en materia de vertidos en la parte catalana de las cuencas intercomunitarias tenía su fundamento normativo en las previsiones del Anexo 1B) del Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, de traspaso a la Generalidad de Cataluña de funciones y servicios en materia de obras hidráulicas, que configura en su apartado 1 d) el traspaso en favor de la Generalidad de *la tramitación de las autorizaciones para vertido en cauces públicos o para la utilización o aprovechamiento del dominio público en el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental. 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 hubiese comunicado la resolución, se entenderá aceptada la propuesta por silencio administrativo*. Asimismo, el apartado 2 c) del citado anexo mantiene la competencia del Estado sobre el otorgamiento de las autorizaciones de vertidos respecto de las aguas que discurran, además de por Cataluña, por alguna otra Comunidad Autónoma o se trate de ríos internacionales.

En suma, se atribuía a la Generalidad de Cataluña la tramitación de las autorizaciones de vertido hasta la propuesta de resolución, que se había de trasladar a la Confederación hidrográfica competente para que resolviera, con una peculiaridad: de no comunicarse la resolución definitiva por parte de la Confederación en el plazo de seis meses (ha de entenderse que desde la entrada de la propuesta en el Registro del organismo estatal), la propuesta se entendería *aceptada por silencio administrativo*. El precepto citado no habilitaba a la Administración de la Generalidad para resolver ni se producía por tanto ninguna alteración del esquema competencial expuesto; simplemente, si el organismo llamado a resolver no lo hacía o formulaba objeción ante la Administración instructora, la propuesta devenía acto definitivo y podía notificarse al solicitante.

Aunque la propia norma haga una aplicación expresa del mecanismo del silencio administrativo, se trata de una aplicación heterodoxa de esta institución del derecho administrativo, ya que, en puridad el silencio administrativo es una garantía que opera en las relaciones entre la persona

1 Han declarado la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sección 3ª de la sala de lo contencioso-administrativo) de 10.02.12 y 4-05-12; las sentencias del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 (único) de Lérida de 23.05.11, 2-05-11, 28-07-11, 24-10-11, 25-03-11, 28-10-11, 23-5-11, 22-03-11 y 5-04-11; la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 7 de Barcelona de 30.09.10; la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 9 de Barcelona de 9-07-11, la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 11 de Barcelona de 14-09-11 y la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 de Tarragona de 8-06-11. Declaran la competencia de la Generalidad de Cataluña la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 12 de Barcelona de 27-06-11; la sentencia de 26.04.11 del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 15 de Barcelona; la sentencia de 16-12-11 del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 de Girona y la sentencia de 3.05.11 del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 2 de Tarragona.

interesada en el procedimiento y la Administración que ha de resolver mediante la producción de un acto presunto cuando se produce un retraso en la emisión de la resolución. En la norma que examinamos, el *silencio administrativo* se produce en las relaciones entre la Administración instructora y la llamada a resolver, en paralelo a los efectos de las previsiones que regulan el incumplimiento de los plazos para resolver en las relaciones entre la Administración y la persona interesada. Este mecanismo de *silencio administrativo entre administraciones* no se ha visto afectado por las diferentes versiones que ha adoptado en las normas sobre procedimiento administrativo el silencio administrativo, ya que éstas se refieren a un supuesto de hecho diferente.

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, introduce un cambio substancial en el esquema competencial descrito. Al regular la competencia compartida entre el Estado y la Generalidad en materia de medio ambiente, el artículo 144.1, g), después de atribuir a la Generalidad la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma, establece que *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*. El contenido de la función ejecutiva se explicita en el artículo 112, que incluye, además de la potestad de autoorganización, *en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública*. Siempre, como señala el artículo 111. *en el marco de las bases que fije el Estado*, que, como apunta el Tribunal Constitucional (FJ 60 de la sentencia 31/2010) no ha de ser necesariamente en normas con rango de ley ni en el propio Estatuto, como indicaba la redacción original del precepto declarada en este punto inconstitucional.

Llama la atención que la competencia sobre autorización de vertidos se incluya en el título competencial de medio ambiente y no en el de aguas, pero el Tribunal Constitucional ha confirmado este encuadramiento en la sentencia 138/2010 (FJ 4), autocitándose con referencia a la sentencia 110/1998 (FJ 6). La inclusión de la materia “vertidos” en el título de medio ambiente es el argumento que utiliza el Tribunal Constitucional para declarar la constitucionalidad del precepto, proclamando breve pero contundentemente la validez de la asunción por parte de la Generalidad de competencias ejecutivas en el marco de la legislación básica del Estado. No está de más recordar en este punto que el reproche de inconstitucionalidad por establecer un modelo de gestión fragmentada de la cuenca no respetuoso con el principio de unidad de gestión se ha declarado, por ejemplo, en relación con la atribución por el Estatuto de autonomía a la Comunidad autónoma de competencias exclusivas sobre aguas intercomunitarias (sentencia 30/2011) y de competencias legislativas sobre aguas de una cuenca hidrográfica intercomunitaria (sentencia 32/2011), aspectos que no aparecen en el Estatuto de autonomía de Cataluña.

Para la efectividad del ejercicio de la competencia sobre autorización de vertidos atribuida a la Generalidad en todo el territorio de Cataluña, que incluye la parte catalana de las cuencas intercomunitarias y las cuencas internacionales, no es necesario que se adopte un nuevo Real Decreto de trasposos, ya que, de acuerdo con la doctrina constitucional, únicamente traspasan los medios e instrumentos necesarios para el ejercicio de la competencia estatutaria (sentencia 329/1994) y no atribuyen ni reconocen competencias (sentencias 132/1998 y 147/1991), por lo que no queda ningún espacio para que despliegue sus efectos, ya que, desde el 1 de enero de 1986, fecha de la efectividad de los trasposos operados por el Real Decreto 2646/1985, la Generalidad de Cataluña ha venido instruyendo los procedimientos sobre autorización de vertido en todo el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental, y el único trámite que se añade ahora, y para el cual parece que no hace falta ampliar los medios personales y materiales disponibles por la Administración autonómica, es el de resolución.

Ni tampoco se puede considerar que la vigencia del citado Real Decreto 2646/1985, que no ha sido modificado y, por tanto, sólo se refiere a la competencia de instruir los procedimientos de autorización de vertido hasta la propuesta de resolución en la parte de Cataluña no comprendida en la cuenca del Pirineo Oriental, obstaculiza la aplicación del artículo 144.1, g) del Estatuto de Cataluña,

ya que éste establece una norma que no requiere concreción y que desplaza la aplicación del mencionado Real Decreto por establecer un régimen competencial diferente.

Además, el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, aprobado por Decreto del Gobierno de la Generalidad de Cataluña 188/2010, de 23 de noviembre, y aprobado también por el Real Decreto 1219/2011, de 5 de septiembre, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.6 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, al establecer criterios sobre autorización de vertidos, establece en su artículo 62.12 que *la autorización de vertidos a aguas no pertenecientes al distrito de cuenca fluvial de Cataluña requerirá el informe previo y preceptivo del organismo de cuenca competente en relación con el cumplimiento de los objetivos de calidad y protección del dominio público hidráulico*. El esquema procedimental resultante sitúa a la Administración de la Generalidad como competente para la instrucción de los procedimientos de autorización de vertido, durante la cual habrá de solicitar un informe preceptivo al organismo de cuenca competente, que por su relevancia se ha de considerar determinante para la resolución del procedimiento, en los términos del artículo 83.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y también para su resolución.

Pablo Herráez Vilas
Agencia Catalana del Agua
pherraez@gencat.cat