

**IL·LUSTRE SENYOR SÍNDIC DE GREUGES**

Síndic de Greuges de Catalunya

- 1.- En **DIDAC GALLEGO SERRANO**, amb DNI/NIF 77082917G, veí de Font-rubi, i domicili a efectes de citacions i notificacions a 08720, Vilafranca del Penedès, Plaça Jaume I nº 4-6, 2on,
- 2.- En **JORDI ASENSI GABRIEL** amb DNI/NIF 46567363E, veí de Vilafranca Del Penedes,
- 3.- En **JOAN B. BALLESTER GOU** amb DNI/NIF 77106728X, veí de Santa Margarida i els Monjos,
- 4.- En **CARLES GALLEGO GOMEZ**, amb DNI/NIF 77089907W, veí de Moja, Olerdola,
- 5.- En **XAVIER LLENAS GRIMAU** amb DNI/NIF 77311446M, veí de Santa Margarida i els Monjos,
- 6.- En **SERGI MARIN SANABRIA** amb DNI/NIF 36980503 E, veí de Vilafranca Del Penedes,
- 7.- En **SAMUEL MARTINEZ SAAVEDRA** amb DNI/NIF 46632925B, veí de Vilafranca del Penedès.
- 8.- Na **MARTA PEREZ FERRER**, amb DNI/NIF 46813116C veïna de Vilafranca del Penedès,
- 9.- Na **NURIA PEREZ PEREZ**, amb DNI/NIF 37383379F, veïna de Vilafranca del Penedès,
- 10.- En **MARC QUERALT BASSA** amb DNI/NIF 77306461B, veí de Vilafranca Del Penedes,
- 11.- Na **MACRINA REPISO CAMPLLOCH** amb DNI/NIF 35034913 W, veïna de Santa Margarida i els Monjos,
- 12.- Na **JOSEFINA SANTACANA FERNANDEZ** amb DNI/NIF 77290851H , veïna de Font-rubi.
- 13.- En **FELIX SIMON PARAISO** amb DNI/NIF 77053902S, veí de Santa Margarida i els Monjos,
- 14.- Na **AMANDA GALLEGO I SANTACANA** amb DNI/NIF 46751277M, veïna de Santa Margarida i els Monjos,
- 15.- En **IVA GALLEGO SANTACANA** amb DNI/NIF 77053902S, veí de Santa Margarida i els Monjos,



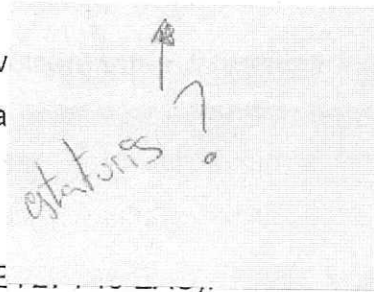
16.- En JOAN JANE RUIZ, amb D.N.I. nº 77114407F, veí de Santa Margarida i els Monjos,  
us EXPOSEM:

Que, d'acord amb els art. 27 i 33 i següents de la Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges, mitjançant el present escrit presentem **QUEIXA I/O SOL·LICITUD** contra el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, sobre la base de les següents

### AL·LEGACIONS

#### PRIMERA.- DRETS CONSTITUCIONALS O ESTATURIS VULNERATS

Els drets constitucionals o estatutaris v  
ambient, a la participació administrativa  
els drets vulnerats són els següents:



drets al medi  
5. En concret,

- Drets al medi ambient (art. 45 CE).
- Drets de participació administrativa i a una bona Administració (art. 9.2, 23.1, 24.1, 103.1 CE CE i 4.2, 29.1, 30.2 i 43 EAC).
- De conformitat amb el que disposen els art. 10.2 CE i 4.1 EAC, els anteriors drets al medi ambient i de participació administrativa han d'ésser interpretats segons el Conveni internacional sobre l'accés a la informació, la participació pública en les decisions i l'accés a la justícia en qüestions ambientals signat per nombrosos estats (entre d'altres l'Estat espanyol) i la Unió Europea el 28 de juny de 1998 (en endavant, Conveni d'Aarhus) tot resultant vulnerats determinats preceptes (art. 1, 2.4, 3 i 2.5 i 6).

#### SEGONA.- ACTUACIONS DEL DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA QUE HAN VULNERAT ELS ESMENTATS DRETS CONSTITUCIONALS O ESTATUTARIS

Aquests drets constitucionals i estatutaris han estat vulnerats, en especial, per la **resolució del conseller de Territori i Sostenibilitat de 17 de setembre de 2012 per la qual inadmet per manca de legitimació i de fonament jurídic la sol·licitud de revisió d'ofici per nul·litat de ple dret** que els sotasignants vam presentar contra la resolució del conseller de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya de data 3 de juny de 2010 per la qual s'atorgà l'autorització ambiental d'incorporació d'un canvi substancial per una ampliació dels residus a valoritzar energèticament a l'autorització ambiental de 16 de gener de 2007 d'Uniland Cementera SA, emplaçada al terme municipal dels Santa Margarida i els Monjos (exp. BA 20090192). S'adjunta una còpia com a *DOCUMENT NÚM. 1*.

En concret, aquesta resolució impedeix d'entrar a examinar (i de demanar el previ i preceptiu dictamen de la Comissió Jurídica Assessora) pel que fa a la causa de nul·litat de ple dret demanada per aquests ciutadans respecte a l'omissió de forma manifesta, clara i ostensible del tràmit essencial d'informació pública en una modificació substancial d'una autorització ambiental per gestionar residus en una cimentera.

Contra aquesta resolució hem presentat recurs de reposició que s'adjunta com a *DOCUMENT NÚM. 2*.

Considerem que la inadmissió de la sol·licitud de revisió d'ofici per nul·litat (adjuntem aquesta sol·licitud que vam presentar com a *DOCUMENT NÚM. 3*) vulnera manifestament els drets constitucionals i estatutaris esmentats atesa la total improcedència dels dos motius d'inadmissió, tal com comentem a continuació.

### **TERCERA.- INADMISSIÓ PER MANCA DE LEGITIMACIÓ**

Aquesta causa d'inadmissió és contrària a dret i, en especial, als drets constitucionals i estatutaris esmentats pels motius que exposem a continuació.

Primer, la resolució acorda la inadmissió per manca de legitimació i per manca de fonament. Però, segons l'art. 102.3 LRJPAC, només estan previstes dues causes d'inadmissió de sol·licituds de revisió de nul·litat consistentes en què no es basin en cap causa de nul·litat o estiguin mancades manifestament de fonament. Veiem, doncs, que *no està prevista cap causa d'inadmissió per manca de legitimació*. Per tant, en el cas que es considerés (erròniament, com veurem) que aquest ciutadans no estan legitimats, s'ha de tramitar el procediment administratiu de revisió d'ofici tot demanant el previ dictamen de la Comissió Jurídica Assessora i dictar una resolució de fons desestimant-la, en tot cas, llavors per manca de legitimació.

*Segon, els sotasignants tenen la condició d'interessats i, per tant, no estan mancats de legitimació per sol·licitar la revisió de nul·litat.*

És important tenir present els principis constitucionals sobre la legitimació com el d'interpretació de la forma més favorable a la legitimació (pro actione) i d'interpretació no formalista, de conformitat amb l'art. 24.1 CE. La resolució recorreguda esmenta aquests principis, però després resten totalment oblidats ja que acaba seguint una interpretació just contrària totalment restrictiva i formalista de la legitimació.

Val a dir que, tal com vam expressar en la sol·licitud de revisió de nul·litat i en el recurs de reposició, aquestes persones estan manifestament legitimades en virtut de l'acció pública prevista en la legislació de residus (art. 106 del Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora dels residus). Sorprenentment, la resolució considera que no és d'aplicació la legitimació per acció pública perquè no s'ha invocat la vulneració de cap precepte de la legislació de residus. Aquesta mera afirmació és una mostra d'interpretació restrictiva, formalista i arbitrària prohibida per l'art. 24.1 CE, tal com ja hem vist. I és que la sol·licitud de revisió d'ofici va posar de manifest la vulneració d'una dels aspectes claus del Decret legislatiu 1/2009 com és el procediment d'autorització d'una activitat de gestió de residus i, en concret, la participació pública en el mateix. I concretament, això comporta la vulneració de diversos preceptes referits a l'autorització de gestió de residus com ara l'art.

24.1.a que estableix que són obligacions de les persones gestores de residus obtenir prèviament les llicències i les autoritzacions preceptives per a la construcció de les instal·lacions i l'exercici de les activitats. O també els art. 74.a i 75.b que tipifiquen com a infracció molt greu o greu, en funció d'existència de dany al medi ambient, l'exercici d'activitats sense obtenció de llicència, autorització, permís, concessió o declaració d'impacte ambiental, o incomplint les condicions imposades, si fos determinant de danys o perjudicis reals al medi ambient. Recordem que la sol·licitud de revisió d'ofici planteja la nul·litat de l'autorització que permet la gestió de residus en una cimentera per incórrer en la causa de nul·litat d'haver prescindit total i absolutament del procediment legalment establert en haver omès de forma clara i manifesta un tràmit essencial com és la informació pública.

Veiem, doncs, que és clara la legitimació d'aquestes persones per sol·licitar la revisió de nul·litat. A més, en cas de dubte, s'ha de fer una interpretació àmplia de la legitimació quan el que es fa és just el contrari.

Finalment, només indicar que la interpretació restrictiva de la legitimació per acció pública vulnera el mandat de tots els poders públics de promoure de forma efectiva i real la participació dels ciutadans (art. 9.2 CE). Evidentment, aquest precepte constitucional obliga de fer interpretacions no restrictives de la participació dels ciutadans.

### **TERCERA.- INADMISSIÓ PER MANCA DE JUSTIFICACIÓ**

Primer de tot, s'ha de tenir present que la inadmissió d'una sol·licitud de nul·litat només és possible quan estan mancades manifestament de fonament, tal com estableix l'art. 102.3 LRJPAC. Això és vulnerat per la resolució perquè tant la proposta de resolució de la Directora General de Qualitat Ambiental i del secretari de Medi ambient i Sostenibilitat com la resolució del conseller inadmeten la sol·licitud només "per manca de fonament jurídic". Això sols hauria de ser suficient per estimar el recurs de reposició que hem presentat i tramitar la sol·licitud de revisió de nul·litat per dinar compliment als drets constitucionals i estatutaris vulnerats.

Això no queda desvirtuat pel fet que el fonament de dret cinquè esmenti genèricament la causa d'inadmissió que no tinguin fonament manifestament ja que, com hem vist, la inadmissió ha estat proposada i decidida tan sols per manca de fonament. En tot cas, l'extensió del contingut de la resolució (fins a 15 pàgines) i la seva complexa argumentació sobre la manca de justificació demostra que no és gens manifesta. Per tant, com ja hem dit, s'haria d'estimar el recurs de reposició i tramitar la sol·licitud de revisió de nul·litat.

A més, es fa una interpretació àmplia d'aquesta causa d'inadmissió quan s'ha d'interpretar restrictivament perquè limita els drets constitucionals i estatutaris dels ciutadans i de les associacions i evita, en especial, de demanar el dictamen preceptiu de la Comissió Jurídica Assessora que és l'alt òrgan consultiu de l'Administració de la Generalitat el qual, segons l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, es regeix pels principis d'independència i autonomia per tal de poder garantir l'objectivitat de l'actuació administrativa (art. 103.1 CE) i el dret estatutari a una bona administració el qual, com hem vist, constantment s'ha vist vulnerat per la resolució recorreguda.

Es reconeixen els defectes de la informació pública al·legats però es considera, sense cap mena de justificació, que no són una vulneració greu (vici de nul·litat) sinó, en tot cas, una vulneració menor (vici d'anul·labilitat). Així, la resolució afirma:

"El títol de la informació pública (...) no concorda exactament amb el títol de la resolució (...), fet que seria desitjable però no imprescindible. És clar que el títol ha de donar notícia del procediment que se sotmet a informació pública".

Amb relació a l'anunci d'informació pública es reconeix que "no és prou clar, i seria millorable, en quant al compliment dels requisits de l'art. 9.2 RDL 1/2008 (d'avaluació d'impacte ambiental), tot i que no s'obvien totalment, de manera que es pugui dir que s'ha omès el tràmit".

"No s'identifica clarament en l'anunci que l'autorització està subjecta al tràmit d'avaluació d'impacte ambiental".

“L’anunci d’informació pública es pot considerar no prou clar, o defectuós, però en cap cas contrari a dret”.

Aquestes afirmacions demostren que no es tracta de simples anul·labilitats sinó que s’ha omès de forma manifesta, clara i ostensible el tràmit essencial d’informació pública ja que aquest tràmit es va fer d’una activitat de fabricació de ciment que és diferent de la que es va autoritzar relativa a la gestió de residus, tal com vam exposar en la sol·licitud de revisió a la qual ens remetem.

En cap cas, aquests greus defectes d’omissió de la informació pública de l’activitat autoritzada queden subsanats per la realització d’altres tràmits diferents com la informació veïnal ja que té com a destinataris només els veïns immediats i no tothom com la informació pública.

Tampoc són procedents altres arguments de la resolució per justificar aquest greu defecte procedimental. Primer, la no presentació d’al·legacions en el tràmit d’informació pública no denota cap manca de conflictivitat ni desinterès sinó just al contrari ja que és una conseqüència de l’omissió d’aquest tràmit. Segon, s’afirma que es tracta d’un acte consentit i que la nul·litat demanada és contrària a l’equitat, bona fe i drets dels particulars ja que alguns dels signants són membres del Col·lectiu Bosc Verd i aquesta va tenir coneixement de l’autorització de 3 de juny de 2010 el 20 de juny de 2011 i va presentar la sol·licitud 11 mesos més tard. A banda que es fa referència només a alguns dels signants, la resolució oblida que la nul·litat no està sotmesa a cap termini ja que es refereix a vicis greus de l’ordenament jurídic i, per tant, no hi pot haver cap acte consentit pel fet de no haver presentat cap recurs administratiu. No s’ha vulnerat l’equitat, la bona fe ni els drets dels particulars pel fet del transcurs d’11 mesos des que es va tenir coneixement de l’autorització ja que és manifest que no es tracta de cap llarg termini i menys si tenim present que aquesta associació va tenir coneixement de l’autorització en més d’1 any des que es va dictar. De fet, sorprèn que la resolució faci aquestes consideracions al final quan admet expressament que “el temps transcorregut no és molt”. Més aviat, són una



manifestació d'un seguidisme de les al·legacions presentades pel titular de l'activitat autoritzada.

En fi, la resolució és un atac frontal als drets constitucionals i estatutaris al medi ambient, de participació administrativa i a una bona administració tot impeding a més, de forma injustificada, el funcionament de les més altes institucions de l'Administració de la Generalitat com succeeix, en aquest cas, amb la Comissió Jurídica Assessora que actua amb independència i autonomia.

#### **QUARTA.- SOBRE LA OMISSIÓ DEL TRÀMIT D'INFORMACIÓ PÚBLICA COM A CAUSA DE NUL·LITAT DE PLE DRET DE L'AUTORITZACIÓ AMBIENTAL**

La resolució del conseller de 17 de setembre de 2012 inadmet la sol·licitud de revisió d'ofici per nul·litat que vam presentar contra la resolució del conseller de 3 de juny de 2010 que va atorgar l'autorització ambiental per gestionar residus a la cimitera d'Uniland Cementera SA.

Per tal de poder valorar millor les vulneracions dels drets constitucionals i estatutaris, mostrem els aspectes més rellevants de l'omissió del tràmit essencial d'informació pública objecte de la resolució del conseller de 17 de setembre de 2012 i que vam posar de manifest en la sol·licitud de revisió d'ofici a la qual ens referim tot seguit.

##### **1. Fets**

PRIMER.- En data 24 de novembre de 2010, l'empresa UNILAND CEMENTERA SA (endavant, UNILAND) va presentar sol·licitud d'autorització ambiental per utilitzar derivats de residus de la fracció resta de residus sòlids urbans (anomenats combustible derivat de residus –CDR-) i fangs secs de depuradora (EDAR) per a la fàbrica de ciment d'aquesta empresa situada al terme municipal de Santa Margarida i els Monjos, mitjançant canvi substancial segons allò que estableix la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental, a l'Oficina de Gestió Ambiental Unificada de Barcelona (s'adjunta copia d'aquesta sol·licitud com a *document 1*).

La sol·licitud es va acompanyar de la documentació exigida per aquesta Llei i el seu Reglament general aprovat per Decret 136/1999, de 18 de maig. En particular, esmentem el projecte tècnic de substitució parcial del combustible convencional per fangs secs d'EDAR i combustible derivat de residus (CDR) de novembre de 2009 (s'adjunta copia de la portada com a *document 2*) i l'estudi d'impacte ambiental d'aquest projecte de setembre de 2009 (s'adjunta copia de la portada com a *document 3*).

SEGON.- L'activitat que ve realitzant la instal·lació d'UNILAND és l'elaboració de ciment o clínquer en forns rotatoris i l'extracció d'àrid i utilitza coc de petroli com a combustible principal en els dos forns de clínquerització.

Tal com consta al projecte tècnic presentat, la sol·licitud d'autorització ambiental consisteix en una modificació substancial per tal de substituir el 33% del coc de petroli mitjançant la utilització de residus sòlids urbans CDR (24%) i de fangs secs de depuradora (9%). Aquesta substitució del combustible per residus és molt important quantitativament (un 33%) la qual cosa implica una veritable transformació de l'activitat autoritzada en no limitar-se a la fabricació de ciment sinó també realitzar, de forma molt significativa, una altra com és la gestió de residus. Però també aquesta substitució del combustible per residus és molt rellevant qualitativament pels seus impactes a la salut de les persones i al medi ambient. Precisament, aquests impactes són la causa per la qual ha estat qualificada com una modificació substancial i que s'hagi hagut de demanar una nova autorització ambiental. A aquests efectes, l'art. 4.1.g de la Llei 3/1998 defineix canvi substancial com "qualsevol modificació de l'activitat autoritzada que pugui tenir repercussions perjudicials o importants en la seguretat, la salut de les persones o el medi ambient". A més, aquesta modificació substancial ha comportat també la seva submissió al tràmit d'avaluació d'impacte ambiental.

TERCER.- Tota la tramitació del procediment administratiu versa, lògicament, sobre la sol·licitud demanada de modificació substancial consistent en utilitzar derivats de residus de la fracció resta de residus sòlids urbans i fangs secs de depuradora. Entre d'altres, la declaració d'avaluació d'impacte ambiental favorable de la Ponència Ambiental de 3 de juny de 2010 es pronuncia sobre aquesta nova activitat.

QUART.- Però aquesta sol·licitud d'autorització ambiental de modificació substancial per utilitzar derivats de residus de la fracció resta de residus sòlids urbans i fangs secs de depuradora no s'ha sotmès al preceptiu i essencial tràmit d'informació pública.

En efecte, mitjançant ofici del Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya de 4 de març de 2010 es va demanar al Departament de la Presidència la publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) de l'anunci de informació pública d'autorització ambiental d'un projecte de fabricació de ciment i extracció de roca promogut per l'empresa UNILAND (s'adjunta copia com a *document 4*). Posteriorment, es va publicar al DOGC núm. 5590 de 18 de març de 2010 el següent anunci del qual s'adjunta copia com a *document 5*:

## ANUNCI

d'informació pública sobre la sol·licitud d'autorització ambiental del Projecte d'una activitat de fabricació de ciment i extracció de roca al terme municipal de Santa Margarida i els Monjos (BA20090192).

Veiem, doncs, que la informació pública realitzada no és, en cap cas, sobre la utilització de residus sòlids urbans i fangs secs de depuradora. Fa referència a la fabricació de ciment i extracció de roca que és una altra activitat distinta que ja ha estat autoritzada i ve realitzant UNILAND des de fa temps. En cap moment, es diu que es tracti d'una modificació substancial ni que el seu objecte sigui utilitzar residus com a combustible que és l'activitat per a la qual s'ha demanat la sol·licitud d'autorització ambiental i s'ha sotmès a avaluació d'impacte ambiental i s'ha seguit la corresponent tramitació posterior. Sorpren que el Departament de Medi Ambient i Habitatge tramiti (i, com veurem, després resolgui) aquest procediment d'autorització ambiental d'una modificació substancial per gestionar residus, però, en el tràmit d'informació pública, canviï l'objecte de l'autorització ambiental demanada. No entrarem a fer valoracions subjectives sobre la finalitat d'aquesta actuació de la Generalitat a no ser que sigui per desvirtuar totalment aquest tràmit participatiu essencial per tal que ningú presenti al·legacions, tal com va succeir. Ben segur, que si s'hagués anunciat l'activitat objecte de l'autorització ambiental (la gestió de residus en una cimentera), el resultat hagués estat diferent tot essent coneixedor el Departament de Medi Ambient i Habitatge de la conflictivitat social que genera aquesta activitat.

Evidentment, això només pot comportar una conclusió clara i manifesta com és que no s'ha efectuat el tràmit d'informació pública de l'activitat modificació substancial per utilitzar derivats de residus de la fracció resta de residus sòlids urbans i fangs secs de depuradora per a la qual es va sol·licitar l'autorització ambiental.

CINQUÈ.- Finalment, en data 3 juny de 2010, el conseller de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya va resoldre favorablement a l'empresa UNILAND l'autorització ambiental pel canvi substancial d'emprar residus de la fracció resta de residus sòlids urbans i de fangs secs de depuradora (s'adjunta com a *document 6*).

## **2. Fonaments de dret**

### **2.1 Nul·litat de ple dret de la resolució del conseller de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya de data 3 de juny de 2010 per la qual s'atorga l'autorització ambiental de modificació substancial per emprar residus sòlids urbans i fangs secs de depuradora en la cimentera d'UNILAND**

La causa de nul·litat de ple dret en què incorre l'autorització ambiental atorgada pel conseller del Departament de Medi Ambient de 3 de juny de 2010 consisteix en l'omissió clara, manifesta i ostensible de tràmits procedimentals essencials la qual cosa equival, segons la jurisprudència, a prescindir total i absolutament del procediment legalment establert, tal com preveu el mateix article 62.1.e de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Tal com ha establert la jurisprudència, aquest supòsit de nul·litat no s'ha d'interpretar com a absència total de procediment ja que reduiria pràcticament a res la seva aplicabilitat, sinó que es produeix quan hi ha l'omissió de tràmits essencials del procediment i aquesta ommissió és clara, manifesta i ostensible.

Així, entre d'altres, la STS de 21 de maig de 1997 (Ar. 4376) recorda com :

“La jurisprudencia evolucionó llegando a interpretar el defecto radical invocado en el sentido de que **la omisión de trámites haya que referiría a los esenciales y no por entero del procedimiento**. Al amparo del vicio alegado, para que un acto administrativo sea nulo de pleno derecho es necesario que la Administración haya omitido los requisitos sustanciales para la formación del acto de que se trate”.