

La protecció estatal del medi ambient

Mar Aguilera Vaqués
Agustí Cerrillo Martínez

PID_00152169

Temps mínim previst de lectura i comprensió: **8 hores**



Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Protecció constitucional del medi ambient	7
1.1. Introducció	7
1.2. La configuració del principi de desenvolupament sostenible en la Constitució de 1978	9
2. El medi ambient en la Constitució espanyola	15
2.1. Concepte	15
2.2. El medi ambient com un bé jurídic	17
2.3. El medi ambient i la qualitat de vida	17
2.4. El medi ambient, un dret subjectiu o un principi rector?	19
2.4.1. Posició doctrinal que considera que el medi ambient no és un dret subjectiu	20
2.4.2. Posició doctrinal que considera que el medi ambient sí que és un dret subjectiu	21
2.4.3. Posicions doctrinals que perquè són més moderades, resten en un punt intermedi	24
2.5. L'article 45 CE: un mandat i una habilitació per als poders públics perquè protegeixin el medi ambient	26
2.6. El medi ambient, un deure constitucional	28
2.7. El desenvolupament econòmic com a part integrant bàsica del desenvolupament sostenible	30
3. Distribució de competències	38
3.1. Introducció	38
3.2. Títols competencials de l'Estat	44
3.3. Títols competencials de les comunitats autònomes	47
3.4. Títols competencials dels ens locals	48
4. Sistemes de responsabilitat	50
4.1. Introducció	50
4.2. Responsabilitat penal	51
4.3. Responsabilitat civil	59
4.4. Responsabilitat administrativa	62
5. L'accés a la informació sobre medi ambient	69
5.1. Introducció	69
5.2. La regulació de l'accés a la informació sobre el medi ambient ...	70

5.3. Mecanismes de difusió d'informació sobre medi ambient	73
5.4. Mecanismes d'informació en un procediment administratiu	76
5.5. Mecanismes d'accés a la informació sobre medi ambient	77
6. La participació en les decisions sobre medi ambient.....	83
6.1. Introducció	83
6.2. La regulació de la participació en el medi ambient	86
7. L'accés a la justícia en matèria de medi ambient.....	93
Activitats.....	97
Bibliografia.....	98

Introducció

En aquest mòdul es desglossa la materialització del **desenvolupament sostenible en el text constitucional**. No només aquest concepte en general sinó també els elements que el configuren, com ara el desenvolupament econòmic i el medi ambient en les diferents constitucions.

Pel que fa a la **Constitució espanyola**, es descriuen, per una banda, tots els aspectes de l'**article 45**, com a dret, com a deure, com a mandat i habilitació als poders públics i com a eix per a configurar la responsabilitat penal, civil i administrativa; i per l'altra, la relació d'aquest interès i dret –el medi ambient– amb d'altres: el dret de propietat, el desenvolupament econòmic que s'ha de fer conforme a l'interès general, i la llibertat d'empresa, entre d'altres.

En segon terme, es descriu la distribució de **competències entre l'Estat, les comunitats autònomes** –fent referència especial a Catalunya– i els ens locals; com s'articula i les diferents problemàtiques que engloba.

A continuació, tractarem la regulació dels drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en temes mediambientals. El reconeixement d'aquests drets ha de permetre una implicació més gran dels ciutadans en aquesta matèria.

Objectius

En finalitzar l'estudi d'aquest mòdul didàctic, estareu en condicions del següent:

- 1.** Conèixer què significa que hi hagi diferents accepcions jurídiques pel que fa al medi ambient en la Constitució de 1978, que es recull en l'article 45.
- 2.** Comprendre la noció i la diferència entre el medi ambient com a dret, deure, mandat i habilitació per als poders públics i com a bé jurídic constitucional que s'ha de protegir.
- 3.** Reconèixer la distribució de competències pel que fa al medi ambient i al desenvolupament sostenible entre l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals.
- 4.** Identificar els diferents tipus de protecció del medi ambient pel que fa al sistema de responsabilitats traçat en l'article 45.3 de la Constitució (medi ambient).
- 5.** Comprendre què significa que l'Estat tingui la competència per a regular la legislació bàsica i que la comunitat autònoma tingui la de desenvolupament.
- 6.** Distingir bé entre els diferents tipus de responsabilitat que hi ha amb relació al medi ambient i quan s'aplica l'un o l'altre.
- 7.** Conèixer la regulació dels drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en temes mediambientals.

1. Protecció constitucional del medi ambient

1.1. Introducció

L'article 45 de la Constitució espanyola de 1978 regula directament el medi ambient i consta de tres apartats: conté un dret, un deure i el medi ambient com a bé jurídic constitucional.

Així mateix, ofereix una habilitació als poders públics perquè protegeixin el medi ambient tant per la via administrativa com la penal.

Cal recordar, però, que aquest article es troba en el grup de "drets" (capítol tercer) del títol primer anomenat "Dels drets i deures fonamentals" i aquest capítol, com és sabut, no conté ben bé drets sinó **principis**, principis rectors de la política social i econòmica.

Els principis, d'acord amb l'article 53.3 de la Constitució espanyola (CE), són una **habilitació i un mandat per als poders públics**, cosa que, com es veurà més endavant, és d'una gran rellevància.

A més de l'article 45 CE, la Constitució té molts **altres articles** que més o menys indirectament afecten el medi ambient i també són una referència per a la interpretació del concepte de desenvolupament sostenible des de la Constitució. Tenen especial rellevància articles com ara els següents:

- El 33, que reconeix el dret de propietat.
- El 38, sobre llibertat d'empresa.
- El 128 CE, que exigeix que la riquesa del país s'ha de sotmetre a l'interès general.

El **Tribunal Constitucional** ha interpretat tots aquests articles en nombroses decisions relacionant-los amb el 45 CE. I així, com es veurà a continuació, el Tribunal Constitucional ha declarat que el **medi ambient** forma **part de l'interès general** de l'article 128, que és part intrínseca del contingut essencial del dret de propietat i que pot ser no només un límit a la llibertat d'empresa, sinó que n'ha de formar part sobretot pel que fa a la seva planificació.

El Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional és l'únic òrgan legítimat per a dir com s'ha d'interpretar la Constitució. Malgrat que els poders públics i els ciutadans la interpreten, només el Tribunal Constitucional està legítimat per a dir què és constitucional i què no. És per això que una part de la doctrina l'ha anomenat també "legislador negatiu". Les seves decisions vinculen tots els poders públics (legislatiu, executiu i judicial), tant estatals com autonòmics. En suma, si una sentència del Tribunal Constitucional disposa que una llei és inconstitucional, aquesta serà nul·la i s'haurà de retirar de l'ordenament.

Per tant, totes aquestes interpretacions han acabat reforçant la noció constitucional de medi ambient, sia com a dret o sia com a bé jurídic constitucionalment protegit, i ha permès la traducció interna del concepte de **desenvolupament sostenible** originalment forjat en l'àmbit internacional i europeu.

El medi ambient i el desenvolupament econòmic

Avui dia està plenament consolidada arreu, i en especial en els textos legals nacionals i internacionals, la idea que el medi ambient i el desenvolupament econòmic s'han de relacionar; l'un no es pot entendre sense l'altre.



L'any 2004 guanya el premi Nobel de la pau la Dra. Wangari Maathai, de 64 anys, que tot i que ha arribat a ser ministra del seu país, Kenya, abans ha estat i és, encara avui, una important activista ecologista que fou arrestada desenes de vegades durant la seva lluita per l'entorn, i que ha treballat sobretot en contra de la desforestació de l'Àfrica. Amb el moviment que presideix The Green Belt Movement ha plantat trenta milions d'arbres a l'Àfrica.

En efecte, la noció de desenvolupament sostenible gaudeix d'una traducció directa a la **Constitució espanyola de 1978** i, per tant, s'ha d'introduir a tot l'ordenament jurídic.

Per altra banda, es recorda que el concepte de desenvolupament sostenible s'introdueix a la Constitució i a tot l'ordenament espanyol també perquè aquest és avui part de l'**ordenament comunitari**. El concepte de desenvolupament sostenible és un dels integrants de la Unió Europea, com a objectiu que ha de perseguir aquesta i com a principi.

Vegeu també

Podeu aprofundir aquest tema en el mòdul "La protecció del medi ambient a la Unió Europea".

Aquesta introducció es pot realitzar per mitjà de diverses vies. Una d'elles és entenent aquest concepte com un **principi constitucional**, un principi constitucional que **no està directament escrit** en la Constitució però que se'n dedueix.

En el nostre ordenament, aquests principis, que no estan directament establerts en la Constitució, però sí que hi estan implícitament inserits, gaudeixen d'un **reconeixement** per part de la **doctrina** i fins i tot per part del **Tribunal Constitucional**.

El fet és que hi ha la necessitat que, a tots els nivells (dins el nostre ordenament), es reconegui que el desenvolupament sostenible és un principi que es dedueix de la Constitució i que fixa uns paràmetres únics per interpretar-lo d'acord amb ell.

Aquest principi, a més a més, comporta unes exigències i implica uns efectes singulars. És a dir, no és tan sols una figura que respon a la suma de diversos preceptes, sinó que és un principi constitucional que té sentit per si mateix i que per aquesta raó esdevé transcendent.

En suma, de la Constitució es pot deduir que en molts dels seus preceptes apareix l'exigència que s'apliqui d'acord amb el concepte de desenvolupament sostenible. I així, el principi de desenvolupament sostenible és un principi constitucional que podria arribar a operar de manera autònoma.

Senzillament, perquè aquest és un principi que es troba implícit en la Constitució a partir de la suma d'alguns aspectes de diversos preceptes molt diferents entre ells. La vulneració del principi de desenvolupament sostenible implicarà, la majoria de vegades, la violació d'un dels preceptes que la integren.

1.2. La configuració del principi de desenvolupament sostenible en la Constitució de 1978

El principi de desenvolupament sostenible s'extreu sobretot de la ponderació de dos preceptes constitucionals, el 45 CE (medi ambient) i el 128.1 CE (desenvolupament econòmic); dit amb altres paraules, no és tan sols la suma d'aquests dos articles sinó que és el resultat de la seva ponderació.

En aquest principi també hi intervenen molts altres preceptes constitucionals, però aquests dos són els que en essència s'entén aquí que el formen.

Lectura recomanada

M. Aguilera Vaqués (2000). *El desarrollo sostenible y la Constitución española*. Barcelona: Atelier.

La configuració del principi de desenvolupament sostenible es justifica a partir de la idea de desenvolupament sostenible que s'ha establert a escala internacional (sobretot en les Nacions Unides) i en l'àmbit comunitari.

Vegeu també

Per a veure en profunditat aquest tema, consulteu els mòduls "El desenvolupament sostenible" i "La protecció del medi ambient a la Unió Europea".

També es parteix d'aquests dos articles per una altra raó: el Tribunal Constitucional s'ha manifestat més directament respecte al desenvolupament sostenible quan ha hagut d'analitzar la ponderació d'aquests dos articles, el 45 i el 128.1 CE.

Malgrat el que disposen aquestes sentències constitucionals, s'insisteix en el fet que no es pot limitar l'estudi del desenvolupament sostenible a l'anàlisi de tan sols aquests dos preceptes.

L'examen de com es tradueix el principi de desenvolupament sostenible en el nostre ordenament exigeix també que, d'acord amb la jurisprudència constitucional i el dret internacional i comunitari, entre d'altres, s'anomenin **altres preceptes**.

Alguns formen part del que tradicionalment s'ha conegut com a *Constitució econòmica*. D'altres, s'inclouen perquè poden tenir especial rellevància a l'hora d'analitzar el concepte de desenvolupament sostenible.

En resum, doncs, els articles de la Constitució que es pot dir que formen part prioritàriament del concepte desenvolupament sostenible són: l'article 45, el 128.1, el 33 (propietat privada), el 38 (llibertat d'empresa), el 139.2 (lliure circulació de béns i persones), el 14 (igualtat), a més del preàmbul.

Per descomptat, també s'hi poden inserir tots aquells altres articles que d'una manera o d'una altra facin referència al medi ambient o al desenvolupament econòmic o al desenvolupament sostenible en general.

Els **articles de la Constitució** que fan referència al **desenvolupament sostenible** es presenten en el quadre següent:

Constitució espanyola 1978 Articles				
Preàmbul (qualitat de vida)	33 (propietat privada)	38 (llibertat d'empresa)	45 (medi ambient)	128.1 (desenvolupament econòmic)
[...] Promoure el progrés de la cultura i de l'economia per a assegurar a tothom una qualitat de vida digna. [...]	1. Es reconeix el dret a la propietat privada i a l'herència. 2. La funció social d'aquests drets en delimitarà el contingut, d'acord amb les lleis. 3. Ningú no podrà ser privat dels seus béns i drets sinó per causa justificada d'utilitat pública o interès social, mitjançant la corresponent indemnització i de conformitat amb allò que les lleis disposin.	Es reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat. Els poders públics en garanteixen l'exercici i el protegeixen; protegeixen també la defensa de la productivitat d'acord amb les exigències de l'economia general i, si escau, de la planificació.	1. Tothom té el dret a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, i el deure de conservar-lo. 2. Els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva. 3. La llei fixarà sancions penals o, si escau, administratives, per als qui violin el que es disposa en l'apartat anterior i establirà l'obligació d'aquests de reparar el dany causat.	1. Tota la riquesa del país en les seves diferents formes, i sigui quina sigui la titularitat, està subordinada a l'interès general.

Així mateix, es poden incloure altres preceptes que de manera paral·lela ajuden a la configuració del concepte de desenvolupament sostenible en el nostre ordenament des d'una perspectiva constitucional, com ara l'article 10.2 CE.

Simplificant molt, però, els dos preceptes clau del concepte de desenvolupament sostenible (d'acord amb el concepte establert avui en la noció internacional i comunitària majoritàriament acceptada, i per part de la jurisprudència constitucional) són els que regulen aspectes relacionats amb el medi ambient i el desenvolupament econòmic.

No es pot oblidar, però, que tot i que aquests dos articles són els pilars del concepte de desenvolupament sostenible, n'hi ha d'altres que en formen part, fins i tot de manera essencial, com ara l'article 14 CE, que parla d'igualtat, o el 149.1.1 CE.

També, per a poder saber els possibles efectes que pugui arribar a tenir el principi de desenvolupament sostenible en un futur, es fa necessari relacionar aquest principi amb l'article 24 CE.

Dit això, cal plantejar-se quins són els **efectes i les conseqüències** que es deriven del principi de desenvolupament sostenible.

En primer lloc, cal subratllar que el desenvolupament sostenible és un principi que té la **força i els efectes que tinguin els preceptes que l'integren**. Si es considera que són part del principi de desenvolupament sostenible el medi

ambient (article 45 CE) i el desenvolupament econòmic (article 128.1 CE entre d'altres), aleshores el principi de desenvolupament sostenible gaudeix del pes que tinguin aquests preceptes en el nostre ordenament.

També cal insistir en el fet que aquest és un principi que no es pot interpretar deixant de banda la Constitució. En aquest escrit, s'entén que la Constitució s'ha d'interpretar com un tot i que el principi de desenvolupament sostenible és un principi que en forma part i que s'examina sempre partint del seu text i d'acord amb aquest. El principi de desenvolupament sostenible **no és un principi extern a la Constitució, sinó que en forma part**, per això cal estudiar quins són els efectes que se'n dedueixen concretament.

En segon lloc, es destaca que del principi de desenvolupament sostenible es deriven les mateixes conseqüències que es deriven dels **principis** en general. Sense entrar en aquest tema, es recorda que els principis, tal com disposa la Constitució, i per a gran part de la doctrina i per al Tribunal Constitucional, informaran tot l'ordenament jurídic i en tant que formin part de la Constitució, gaudiran d'un **valor aplicatiu** i no només programàtic.

Els principis són veritables mandats al legislador i a la resta de poders públics, compleixen una **funció interpretativa essencial**, i porten a terme una funció **integradora** de l'ordenament.

La funció integradora permet la creació i fonamentació de **noves regles**. Aquesta creació es pot arribar a donar en el cas que no hi hagi una norma concreta. Davant d'aquest supòsit (que no hi hagi una regla concreta), es pot extreure una regla específica del principi constitucional.

En contenir els principis veritables mandats als poders públics, i a causa de la seva projecció normativa, els principis poden, així mateix, ser **mesures de control** de les normes inferiors i provoquen, fins i tot, la derogació o anul·lació de les normes que els contradiguin. S'ha d'assenyalar, però, que aquest extrem és molt difícil d'assolir.

En aquest sentit, Rubio Llorente expressa:

"[...] sólo esos principios 'constitucionales' pueden servir para medir la constitucionalidad de las leyes. Pero esas verdades generalmente aceptadas no son más que el punto de partida de un largo camino antes de llegar a la decisión concreta."

Rubio Llorente (1995, pàg. XVIII)

Amb aquestes línies, l'autor manifesta el que pensen la majoria d'autors i el Tribunal Constitucional: arribar a anul·lar una norma positiva legal basant-se en un principi constitucional general és molt difícil, però tampoc és impossible.

En la Sentència 4/1981 el Tribunal Constitucional també manifesta que, d'acord amb el principi de conservació de les lleis, aquesta inconstitucionalitat tan sols serà possible quan hi hagi una incompatibilitat realment indubtable

Lectura recomanada

Respecte a això, vegeu la STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ 1, que delimita la concepció dels principis constitucionals.

Lectura recomanada

E. Albertí (1995). *Autonomía política y unidad económica* (pàg. 201). Madrid: Civitas.
E. Albertí (2004). "La Constitución Económica de 1978". *REDC* (núm. 71, pàg. 123-159).

Lectura recomanada

F. Rubio Llorente i altres (1995). *Derechos fundamentales y principios fundamentales*. Madrid: Ariel Derecho.

(FJ.1). Pensar que un principi com el de desenvolupament sostenible pot arribar a tenir tots aquests efectes és adonar-se de les possibilitats contundents que presenta un principi com aquest.

Principi constitucional

S'ha d'entendre també les normes que poden servir per a mesurar la constitucionalitat de les lleis. D'acord amb Rubio Llorente, tan sols són principis constitucionals els enunciats dels quals es pot derivar un deure concret que no vingui imposat per altres normes constitucionals.

Les conseqüències immediates que es deriven del principi de desenvolupament sostenible en concret en la interpretació del text constitucional són: el **medi ambient** és un límit que romandrà com a part integrant de les disposicions de caire econòmic i a la inversa, quan es protegeixi el medi ambient també s'hauran de tenir en compte **preceptes de tipus econòmic**.

Ni l'article 45 CE ni el 128.1 CE no són preceptes que es puguin aplicar aïlladament sense tenir en compte criteris econòmics.

Es recorda que en l'aplicació dels preceptes, com els fins ara mencionats, s'hauran de tenir en compte també molts altres articles constitucionals com ara el 14, el 24 o el 10.2 CE, però sempre tenint present que l'**article 45 i el 128.1 CE** són el centre d'aquest principi de desenvolupament sostenible, com així ho ha mantingut també el Tribunal Constitucional.

El principi de desenvolupament sostenible implica que el medi ambient i el desenvolupament econòmic s'han de ponderar en tot cas.

A la vegada, aquesta ponderació comporta una sèrie de conseqüències que són el resultat concret d'aplicar el principi de desenvolupament sostenible.

La **ponderació d'aquests dos béns constitucionals** comporta que no es poden explotar els recursos sense tenir en compte els aspectes mediambientals. S'ha d'harmonitzar l'explotació dels recursos amb la protecció de la natura.

El desenvolupament econòmic no pot ser quantitatiu, sinó que ha de ser qualitatiu.

La ponderació entre aquests dos interessos es realitza amb una finalitat: obtenir una millor qualitat de vida per a les persones (article 45 CE, entre d'altres).

A més a més, la relació medi ambient - desenvolupament econòmic s'ha de portar a terme des de la **proporcionalitat amb els efectes** que aquesta proporcionalitat implica.

Exemple de jurisprudència

STC 64/1982, entre moltes altres.

Exemples de jurisprudència

STC 64/1982 i 102/1995.

Exemple de jurisprudència

STC 64/1982, FJ 2.

Així, d'acord amb el principi de desenvolupament sostenible es poden limitar drets de caire econòmic (com ara el dret a la propietat privada o a la llibertat d'empresa) per raons mediambientals. El principi de desenvolupament sostenible, doncs, no només afecta l'article 128.1 CE quant al desenvolupament econòmic, sinó que també matisa l'entesa de molts altres preceptes com ara el 33 o el 38 CE.

Exemple de jurisprudència

STC 170/1989.

Aquesta ponderació entre tots aquests interessos recollits en els diferents articles constitucionals (33, 38, 45 o 128.1 CE) sempre s'ha de dur a terme, precisa el Tribunal Constitucional, d'acord amb un judici de proporcionalitat.

Exemple de jurisprudència

STC 66/1991.

El principi atorga una **habilitació als poders públics** perquè cerquin l'assoliment del desenvolupament sostenible.

És a dir, d'aquest principi es deriva una norma habilitadora i a la vegada una norma finalista (obtenir un desenvolupament econòmic sostenible i, a la inversa, una protecció del medi ambient que econòmicament sigui viable). L'habilitació constitucional, per altra banda, és la base que permet als poders públics **limitar**, quan sigui necessari, els drets dels particulars.

El principi de desenvolupament sostenible també inclou un **mandat als poders públics**. Concretament, els poders públics es veuen obligats, entre d'altres, a adequar-hi les seves normes. Un mandat als poders públics com aquest comporta que tenen el deure d'**aplicar el principi** sempre que afecti alguna norma que en forma part, amb la conseqüència que si no es compleix l'exigència (aplicar el principi de desenvolupament sostenible), una norma legal pot incórrer en inconstitucionalitat.

Exemple

Una mostra d'una interpretació del Tribunal Constitucional d'acord amb el principi de desenvolupament sostenible és la Sentència de 22 de març de 1991 quan disposa que "[...] el artículo 45.2 de la Constitución encomienda la tarea de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, mandato en el que este Tribunal ha acertado a ver una limitación para el derecho a la propiedad que igualmente puede operar respecto de otros derechos o principios constitucionales como los aquí invocados por el Abogado del Estado libertad de empresa y libre circulación de bienes [...]".

En aquesta Sentència, i també en moltes altres, el Tribunal Constitucional interpreta la Constitució d'acord amb el desenvolupament sostenible i n'extreu unes conseqüències molt concretes. Aquest és un dels possibles resultats de la interpretació de la Constitució d'acord amb el concepte de desenvolupament sostenible, és a dir, una de les conseqüències i efectes de l'entesa d'aquest principi.

2. El medi ambient en la Constitució espanyola

2.1. Concepte

L'article 45 de la Constitució espanyola regula el medi ambient.

Aquest precepte influeix directament en la concepció de la noció de desenvolupament sostenible amb relació a la Constitució espanyola, ja que inclou un dels **components principals** de la noció. L'article 45 CE ordena el medi ambient partint de diferents accepcions jurídiques.

Diferents accepcions jurídiques del medi ambient:

- El medi ambient regulat com a bé jurídic, com un bé jurídic constitucional.
- El medi ambient com a dret subjectiu (aquesta accepció és molt discutida) o com a principi rector de la política social i econòmica.
- El medi ambient com a deure.
- El medi ambient com un mandat als poders públics.

L'article 45 CE sembla que es repeteix, però no és així. De fet, aquestes reiteracions no són aleatòries i tenen una justificació.

Recordem que l'article 45 de la Constitució disposa:

"1. Tothom té el dret a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, i el deure de conservar-lo.

2. Els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva.

3. La llei fixarà sancions penals o, si escau, administratives, per als qui violin el que es disposa en l'apartat anterior i establirà l'obligació d'aquests de reparar el dany causat."

Els autors que consideren que a més de l'article 45 CE **hi ha més preceptes** que regulen el medi ambient, entenen que s'hauran de tenir en compte a l'hora de regular-lo.

Lectura recomanada

L. Ortega Álvarez (2000). *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Valladolid: Lex Nova.



Reunió dels ponents de la Constitució: Gabriel Cisneros Laborda, Gregorio Peces-Barba, Jordi Solé Tura, José Pedro Pérez-Llorca, Manuel Fraga Iribarne, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, i Miquel Roca Junyent.

Reflexió

Cal preguntar-se si l'article 45 CE és l'únic que fa referència al medi ambient. És a dir, el medi ambient només està regulat en l'article 45 de la Constitució o n'hi ha d'altres que també l'afecten directament? Per a alguns autors l'article 45 no és l'únic que regula el medi ambient, per a d'altres sí.

Pérez Luño, exponent d'aquesta concepció

Pérez Luño, per exemple, escriu que hi ha molts més articles en la Constitució que d'una manera o altra afecten directament l'entesa del medi ambient. L'autor dóna la llista dels articles que considera part d'aquesta regularització constitucional del medi ambient, que s'assembla a la que hem fet per descriure el concepte de desenvolupament sostenible amb relació a la Constitució. Pérez Luño examina les "concordances jurídiques d'aquest precepte amb altres normes constitucionals" i afirma que és "indubtable que hi ha una continuïtat" entre l'article 45 CE i altres preceptes, com ara l'article 9, el 10.1, el 33.2, el 40, el 46, el 47, el 128, el 130, el 131.1, el 35.1, el 43, el 49, el 50, el 51 i, fins i tot, el 129.1 de la Constitució.

De fet, hi ha moltes maneres d'entendre la regulació del medi ambient en la Constitució.

Aquest mòdul, però, analitza la regulació del medi ambient tan sols tenint en compte l'article 45 CE.

És cert que hi ha molts altres articles que directament o indirectament afecten el medi ambient, però cal analitzar-los a part per a una millor sistematització de la presentació. A més a més, en ser molts d'ells preceptes més aviat de caire econòmic, tot i tenir una estreta correlació amb el medi ambient, es considera més convenient entendre'ls com a part de la **noció de desenvolupament sostenible**, que és **més àmplia que la de medi ambient**.

De totes maneres, s'apunta que tant un enfocament com l'altre són lògics i que ambdós porten a un mateix resultat: l'entesa del medi ambient s'ha de fer tenint en compte molts altres factors, també els econòmics; i a la inversa, l'anàlisi dels preceptes de caire econòmic no s'hauria de realitzar deixant de banda el medi ambient (si es parteix del concepte de desenvolupament sostenible).

Tornant al concepte de medi ambient, cal dir que aquest és un concepte que sovint es fa **difícil de concretar**. Aquesta característica del concepte dificulta la seva regulació i comprensió. Quan l'article 45 de la Constitució expressa "Tothom té dret a disposar d'un medi ambient adequat" a què es refereix exactament? Diversos autors i autores defineixen el concepte de medi ambient que consideren que s'ha recollit a la Constitució.

Posicions i definicions amb relació al concepte de medi ambient

- Posicions doctrinals que postulen per una **comprensió estricta del concepte jurídic** de medi ambient.
Martín Mateo, per exemple, entén que la Constitució es refereix a l'aigua, a l'aire i a altres elements bàsics per a l'existència de l'home al planeta
- Posicions doctrinals que opten per una concepció del medi ambient en un **sentit més ampli**.
Així, Mola de Esteban afirma que res no és absolutament estrany al concepte de medi ambient

Definició del medi ambient per part del Tribunal Constitucional

Lectura complementària

A. E. Pérez Luño (1984). "Artículo 45. Medio ambiente". A: O. Alzaga Villaamil (coord.). *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978* (vol. IV, pàg. 263-264). Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado. (Hi ha una edició de 1997 publicada per Editoriales de Derecho Reunidas.)

Lectura complementària

R. Martín Mateo (1984). "Medio ambiente i constitució". A: M. Jesús Montoro Chiner (coord.). *Estudios de Dret ambiental*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Medi Ambient.

- **STC 64/1982** (aquesta explicació es recull també en la STC 102/1995).
El 1982, el Tribunal Constitucional manifesta que el medi ambient "ha de qualificar-se com a **concepto jurídico indeterminado** con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar"
- **STC 102/1995, de 26 de juny, FJ. 3.**
Tant l'ecologia, com els **ecosistemes**, com l'**entorn natural** són "facetas del concepto medular del medio o el ambiente o el medio ambiente [...]"
- **STC 102/1995, de 26 de juny, FJ. 4.**
El Tribunal Constitucional el 1995 defineix el medi ambient com "el **conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales** que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida"
- **STC 102/1995, FJ. 4.**
I, finalment, ha entès el medi ambient com un concepte "**esencialmente antropocéntrico y relativo**".

Aquí s'analitzarà el **medi ambient en sentit jurídic** diferenciant-lo d'una noció només científica i tenint en compte que és un concepte polivalent, amb diverses accepcions jurídiques, que són les que es descriuen en els apartats següents.

2.2. El medi ambient com un bé jurídic

Una de les **accepcions jurídiques** del medi ambient tal com està establert en la Constitució és la que entén el *medi ambient* com un bé jurídic.

D'acord amb el Tribunal Constitucional

Fins i tot el Tribunal Constitucional ha manifestat que el medi ambient és un bé jurídic constitucional. El Tribunal Constitucional ha declarat literalment que el medi ambient és un bé jurídic constitucional des d'un principi, concretament en les sentències 64/1982, 170/1989, en la 69/1991 i 102/1995, entre d'altres. En aquestes sentències, el Tribunal Constitucional explica, quan està ponderant el medi ambient amb el desenvolupament econòmic, que ambdós són béns jurídics constitucionals.

Cal fer una sèrie de precisions respecte a la consideració del medi ambient com a bé jurídic.

Des d'un punt de vista pràctic, el reconeixement del bé jurídic significa l'existència d'un **grup normatiu** destinat a garantir-ne la protecció, però també el caràcter de **principi informador** respecte a la resta de l'ordenament jurídic.

El medi ambient és un **bé jurídic col·lectiu** i que com a tal amplia l'esfera de legitimitació processal i la inconstitucionalitat de les restriccions processals.

2.3. El medi ambient i la qualitat de vida

L'apartat de l'article 45 de la Constitució estableix el següent:

"els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de vida."

De la lectura de l'article 45 CE es dedueix, doncs, que no es pot entendre la protecció del medi ambient sense lligar-lo a una finalitat: obtenir una millor qualitat de vida.

Aquest, però, no és l'únic precepte constitucional que fa referència a la qualitat de vida. **Altres normes** de la Carta magna (el preàmbul i l'article 129.1) mencionen també la qualitat de vida com una finalitat que s'ha d'assolir.

Sens dubte, hi ha un lligam entre la citació del preàmbul i l'article 45.2 CE.

La qualitat de vida, però, tot i estar estretament lligada al medi ambient, se n'ha de diferenciar ja que, per descomptat, té un altre significat. La distinció resideix en el fet que, d'acord també amb la jurisprudència constitucional, **el medi ambient és un dels elements per a assolir la qualitat de vida.**

Concretament, el Tribunal Constitucional precisa que hi ha dos **requisits imprescindibles** per a obtenir una millor qualitat de vida:

- el medi ambient,
- el desenvolupament econòmic.

Aquest **lligam** entre la qualitat de vida i el medi ambient s'acaba traduint en la jurisprudència del Tribunal Constitucional, i d'acord amb Pérez Luño (1997, pàg. 255), de dues maneres:

- 1) Per una banda, el Tribunal Constitucional ha utilitzat aquesta relació per a justificar restriccions al dret de propietat i a altres activitats econòmiques.
- 2) Per altra banda, per a exigir una harmonització entre el desenvolupament econòmic i el medi ambient.

La protecció del medi ambient i el desenvolupament econòmic són dos elements rellevants que porten a assolir la qualitat de vida. A la vegada, el medi ambient i el desenvolupament econòmic també són els dos pilars que configuren el concepte de desenvolupament sostenible. Al seu torn, el desenvolupament sostenible és un dels mitjans per a obtenir una millor qualitat de vida tant de la generació actual com de les generacions que vindran.



La seu del Tribunal Constitucional a Madrid
Font: EFE

Exemples

Les STC 227/1988,
FJ. 7; 66/1991,
FJ. 3; 243/1993, FJ. 5.

Exemples

Les STC 64/1982, FJ. 2;
102/1995, FJ. 4.

Es pot afirmar, doncs, que la idea de tenir present les generacions futures és una de les transformacions que aporta el concepte de desenvolupament sostenible a la noció de qualitat de vida.

És a dir, la noció de qualitat de vida recollida en la Constitució no es limita a la de l'article 45 CE, sinó que s'ha d'idear a partir de tots els preceptes que hi facin referència; tot i que la qualitat de vida que recull l'article 45.2 CE és la que afecta més directament el concepte de desenvolupament sostenible que es pretén analitzar aquí.

La **qualitat de vida** s'ha de considerar com un dels elements del concepte de **desenvolupament sostenible**; i no només la qualitat de vida a la qual fa referència l'article 45 CE, sinó també la que plasmen el preàmbul i l'article 129.1 CE.

2.4. El medi ambient, un dret subjectiu o un principi rector?

En tres dels preceptes del capítol tercer del títol primer anomenat "Dels principis rectors de la política social i econòmica" figura un redactat una mica diferent de la resta d'articles del capítol.

Tant l'article 43.1, el 45.1, com el 47 CE presenten el dubte següent: si es llegeixen literalment, els tres preceptes sembla que reconeixin l'existència d'un "dret" i no només una mera prestació per part dels poders públics.

L'article 43.1 disposa:

"[...] es reconeix el *dret* a la protecció de la salut."

L'article 45.1 estableix:

"Tothom té *dret* a disposar d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona [...]."

Per la seva part, l'article 47 determina:

"Tots els espanyols tenen *dret* a un habitatge digne i adequat."

Aquesta és una discussió que encara avui no s'ha resolt completament. Hi ha **diverses postures doctrinals**. Una interpretació o una altra incideix de manera diferent en la configuració juridicoconstitucional del concepte de desenvolupament sostenible.



Monument a la Constitució espanyola

Reflexió

Aquesta qualificació de "drets" té transcendència o senzillament es tracta d'una manera de dir buida de contingut?

L'exposició de les diferents interpretacions constitucionals es divideix en dos grans grups i un tercer intermedi:

- 1) Les posicions doctrinals que consideren que el text de la Constitució no recull un dret subjectiu.
- 2) Les posicions doctrinals que creuen que l'article 45 CE sí que conté un dret subjectiu, i no tan sols un principi rector.
- 3) Un tercer grup, que engloba la part de la doctrina que se situa en un punt intermedi.

El fet d'interpretar que l'article 45 CE conté un dret subjectiu al medi ambient pot comportar que s'arribi a entendre el principi de desenvolupament sostenible, en alguns casos molt concrets, també com un **dret subjectiu** estrictament lligat a l'article 45 CE.

En canvi, si es manté que –i aquesta és la posició que s'adopta aquí i la majoria de la doctrina– l'article 45 CE tan **sols inclou un principi rector**, la idea de desenvolupament sostenible que es desprèn de la Constitució és la que s'ha exposat en l'apartat anterior.

Ara veurem en detall cadascuna de les diferents interpretacions constitucionals.

2.4.1. Posició doctrinal que considera que el medi ambient no és un dret subjectiu

Dins d'aquest grup trobem, entre d'altres, el autors següents:

Autors que consideren que el medi ambient no és un dret subjectiu

- Atienza. El capítol tercer no conté drets subjectius. L'autor basa la seva afirmació en el fet que no són al·legables davant dels tribunals directament.
- Escribano Collado i López González. L'article 45 CE no reconeix un dret sinó que el que plasma, d'acord amb l'article 53 CE, és un deure per a l'Estat de mantenir un nivell de conservació apte per a l'existència i desenvolupament de les persones (1980, pàg. 371).
- Larrumbe Biurrun. Exposa que el que conté el capítol tercer són "grans directrius que han d'informar l'actuació dels poders públics" i que, per tant, l'article 45 CE és senzillament un principi informador. Aquest principi, concreta, tan sols tindrà efectes si l'Estat dicta la corresponent legislació bàsica (1984, pàg. 28).

Nota

En la bibliografia trobareu referenciades les obres més importants, respecte d'aquestes posicions, dels autors esmentats.

- García de Enterría. L'autor assegura que el que intenta dir l'article 53.3 CE és que "al formular tals principis la Constitució no ha pretendido configurar verdaders drets fundamentals, sino principis propiament dits que han de orientar la acció del Estat com a fines determinats de la seva missió; nada más" (1989, pàg. 111).
- Martín Mateo. Nega rotundament que l'article 45 CE pugui contenir un dret subjectiu: "El artículo 45 [...] está concebido en términos de tal abstracción y generalidad que resulta problemático extraer con trascendencia práctica su significado y alcance. No es que el precepto en cuestión sea ambiguo, es simplemente inexpresivo. Su alambicada e ignota pretensión filosófica le priva de operatividad, rozando las ingenuas proposiciones del tipo de 'los españoles serán justos y benéficos'." (1988, pàg. 75)
- Moreno Trujillo i López Menudo. També neguen que el dret al medi ambient sigui un dret subjectiu (Moreno Trujillo, 1991, pàg. 322 i López Menudo, 1991, pàg. 193).

2.4.2. Posició doctrinal que considera que el medi ambient sí que és un dret subjectiu

El reconeixement del medi ambient com un dret subjectiu porta a la possibilitat que els ciutadans el puguin **exigir als poders públics**, en especial pel que fa als aspectes ja reconeguts en una llei.

En aquest sentit, prenen especial rellevància sobretot pel que fa al dret al medi ambient les **organitzacions de caràcter civil** que defensen aquests interessos, com ara les que esmentem a continuació.

Tots els autors que opinen que el dret al medi ambient és un dret subjectiu coincideixen en un punt: **no és un dret subjectiu típic**.

Molts d'ells també estimen que el fet que el dret a gaudir d'un medi ambient adequat **no és un dret fonamental no vol dir que deixi de ser un dret subjectiu**.

Els principis del capítol tercer de la CE i, per tant, el dret al medi ambient **poden esdevenir autèntics drets per mitjà de la legislació concreta que els desenvolupa**.

Dins d'aquest grup trobem, entre d'altres, els autors següents:

- Guillermo Escobar Roca



www.salvemanoia.org i www.salvememporda.org

Catalunya

S'han creat diverses plataformes per a la defensa de l'entorn que són possibles gràcies al fet que el dret al medi ambient és un dret reconegut en la Constitució, en especial una vegada desenvolupat per la llei, i perquè la Constitució inclou també un mandat cap als poders públics perquè el protegeixin.

"Lo esencial para la atribución de *fundamentalidad* a un derecho es, por supuesto, su inserción en el texto constitucional, pero también la existencia de garantías típicas de toda Constitución normativa, esto es, vinculación del legislador y tutela judicial [...]" (1995, pàg. 65-66)

Però, com assenyala el mateix autor, una cosa és parlar de drets fonamentals pròpiament dits i l'altra és veure si l'article 45 CE conté un dret subjectiu o no. Escobar Roca precisa que la majoria de la doctrina sosté que el capítol tercer del títol primer no conté drets subjectius. Aquesta afirmació, expressa l'autor, la fan sobretot d'acord amb el que disposa l'article 53.3 CE, però a la vegada aquest matisa: "[...] el artículo 53.3 de la Constitución no puede erigirse en obstáculo insalvable a la hora de atribuir la naturaleza de derecho subjetivo a esas figuras a las que el mismo texto cita literalmente como derechos, entre las que se encuentra la reconocida en el artículo 45.1." (1995, pàg. 76).

L'article 45 CE conté un dret subjectiu i com a dret té bàsicament una doble estructura: és un dret de defensa davant les intervencions estatals (i de tercers) en l'objecte protegit; i és un dret de prestació, ja que "[...] l'Estat ha de realitzar aquelles mesures fàctiques o jurídiques tendents a protegir, si és possible amb caràcter preventiu, l'objecte del dret" (1995, pàg. 83).

- Fernández Rodríguez explica que l'article 45.1 CE adquireix aquesta característica quan el legislador ordinari concreta els contorns que el dret ha de tenir en cada cas. Una vegada es realitza aquesta operació de concreció, el dret al medi ambient passa a ser un dret subjectiu (1981, pàg. 346).
- Prieto Sanchís hi afegeix que: "la força del precepte es transforma en la prohibició d'emanar normes contràries a la Constitució" (1978, pàg. 456).
- Serrano Moreno i E. Alonso García opten, en canvi, per un tipus de solució més aviat procedimental (1992, pàg. 471). Tant Serrano Moreno com E. Alonso García especifiquen que el dret al medi ambient no és un dret substantiu, sinó que és un dret de participació en qüestions relacionades amb el medi ambient.
- Pérez Luño opina que es tracta d'un dret subjectiu i és un dels pocs autors que defensa que el dret a gaudir d'un medi ambient adequat és un dret fonamental (1984) que té una garantia *erga omnes*. Això significa que, segons l'autor, no només operarà davant els poders públics, sinó també davant dels particulars.

Ara bé, d'acord amb aquest autor, estariem més aviat davant d'un dret a gaudir d'una qualitat de vida que no pas d'un dret al medi ambient. Aquesta manera d'interpretar l'article 45 CE incideix especialment en la relació d'aquest dret amb altres preceptes constitucionals. Una relació que s'haurà de portar a terme d'acord amb el moment i la situació vigent.

- Per a Jordano Fraga deixar el dret al medi ambient en un dret de participació és buidar-lo de contingut. D'acord amb aquest autor n'hi hauria prou de fer una interpretació correcta de l'article 23 CE juntament amb el 7.3 LOPJ.

Per a Jordano Fraga, el dret al medi ambient és un dret subjectiu partint de tres pilars:



- Si es parteix d'una interpretació literal, l'article 45 CE utilitza l'expressió "dret" i, per tant, s'hauria d'entendre així.
- D'acord amb l'article 10.2 CE, hi ha diversos pactes i declaracions internacionals (entre d'altres la Declaració d'Estocolm i la de Rio) que reconeixen el medi ambient com a dret i a la vegada aquests, d'acord amb l'article 10.2 CE, sembla que siguin vinculants en el nostre ordenament jurídic. Quant a aquest aspecte, Jordano Fraga explica que malgrat això es tracta de figures amb un valor jurídic i interpretatiu *ex article 10 CE*.
- L'argument més poderós que utilitza és, tal com afirma ell mateix, aquell que parteix de l'article 53.3 CE. D'acord amb aquest, l'autor defensa que l'article 45 CE (amb connexió a l'article 53.3 i el 24 CE) ha consagrat un dret subjectiu mediat que ve delimitat en el seu contingut pel legislador (1995, pàg. 474-485).

Jordano Fraga planteja el raonament següent: un dret subjectiu inclou la funció de protecció d'una posició jurídica garantida a la persona per una norma o negoci jurídic o la facultat de poder exigir a l'Administració una acció o omissió concreta d'acord amb aquesta posició jurídica. Els articles 24, 45 i 53.3 CE garanteixen aquesta posició jurídica en relació amb el medi ambient. Permeten a les persones defensar el dret al medi ambient a través de la tutela judicial efectiva. I és sempre conforme al que disposi el legislador, un dret subjectiu amb totes les implicacions.

- Loperena Rota afirma, equiparant-se als autors ja esmentats, que el dret al medi ambient és un dret individual. Coincidint amb una part de la doctrina, enuncia que l'article 45 CE conté un dret subjectiu (*dret individual*, l'anomena ell) basant-se en la lectura literal de l'article, en el títol primer de la CE ("Dels drets i deures fonamentals") i en el fet que alguns drets tinguin més protecció no ha de significar que la resta no s'hagin de considerar drets. Des d'una perspectiva purament dogmàtica, el fet que hi hagi subjecte i objecte (ciutadans i medi ambient) i una relació jurídica entre tots dos indica que estem davant un dret subjectiu.

El **paper del legislador** és, així mateix, clau per a molts autors i autores a l'hora de determinar si el dret al medi ambient és un dret subjectiu o no. A vegades, el mateix legislador manifesta que en els seus textos de caire mediambiental desenvolupa l'article 45 CE i, alhora, està "configurant o desenvolupant un dret ja prèviament reconegut per una norma superior" (Loperena Rota, 1996, pàg. 54-56).

Loperena Rota mostra com a exemple d'aquest fet l'article 48 de la Llei d'aigües de 1985 i l'article 31.1 de la Llei de costes de 1988:

Pàgina web recomanada

Consulteu aquesta pàgina web perquè s'hi troben articles jurídics íntegres sobre medi ambient: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>

Article 48. "Todos pueden sin necesidad de autorización administrativa y de conformidad con lo que dispongan las Leyes y Reglamentos, usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como abreviar el ganado".

Article 31.1. "La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar, [...] que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley".

Llei d'aigües (1985)

Sense entrar en la naturalesa d'aquests drets, coincidim amb Loperena Rota que aquests drets ja existien abans que s'aprovés la Llei, però gràcies a ella es reconeixen de bell nou i, per descomptat, sempre d'acord amb la Constitució i informats per ella.

Un altre aspecte és que aquest dret que desenvolupa la Llei, més que estar "prèviament reconegut per una norma superior" com a dret, és un **tipus de dret que ja existia abans de la seva aprovació**. Els drets que menciona l'autor i als quals fan referència els articles són drets que primer existeixen més per causes lligades al costum que no pas a la Constitució (tot i que, evidentment, estan en el nostre ordenament gràcies a la base que proporciona aquesta). Lleis com la d'aigües o com la de costes (especialment articles com els mencionats) són possibles i es justifiquen gràcies a un article com el 45 CE, entre d'altres. De fet, lleis com les mencionades són les que donen sentit a un article com el 45 CE.

2.4.3. Posicions doctrinals que perquè són més moderades, resten en un punt intermedi

Dins d'aquest grup trobem, entre altres, el autors següents:

- Garrido Falla. Manté que, en el cas que continguin drets, aquests són drets que no tenen el seu origen immediat en la Constitució. D'una banda, no descarta que els principis rectoris siguin veritables drets una vegada desenvolupats pel legislador; i de l'altra, sembla que afirmi que aquests no es poden al·legar davant de la jurisdicció ordinària senzillament com a drets.
- López Menudo. Manté que l'article 45 CE no conté un dret subjectiu, però tot i això exposa una sèrie d'instruments que ell considera que permeten la protecció del medi ambient d'acord amb la Constitució que acaben essent tants que els resultats que es poden obtenir si s'apliquen són molt semblants a aquells que s'assoleixen si es creu que el medi ambient és un dret subjectiu.
 Considera útil un reconeixement de les accions públiques com a eina per a la defensa del medi ambient. En segon lloc, esmenta el paper que pot tenir el dret d'indemnització pels danys derivats del deteriorament del medi ambient i, finalment, presenta el "dret a la implantació i manteniment de les obres i serveis per a la preservació d'un ambient innocu", com un mitjà derivat de la Constitució per a la protecció del medi ambient.

Respecte al tractament constitucional del medi ambient com a principi rector, l'autor sosté que aquest com a tal no és invocable o exigible de manera directa davant dels tribunals sinó d'acord amb el que disposin les lleis que el desenvolupin (1991, pàg. 178-180).

Ara bé, les lleis que el desenvolupin no només l'han de desenvolupar, sinó que a més a més han de contenir els mecanismes i les formes que comporta un dret subjectiu que no és ni més ni menys que això: un dret que sorgeix i s'estableix en una llei i a partir d'aquesta. En un altre punt López Menudo opina que aquest principi rector imposa al legislador el deure de promulgar les lleis necessàries per a assolir aquest principi. Més endavant també assegura que podran ser declarades nul·les, per inconstitucionals, les lleis que condueixin a objectius contraris als "principis rectors" i, en últim terme, s'assenyala que l'autor, a més a més, creu que els "principis rectors" imposen als poders públics, i especialment a l'Administració, el desplegament de la corresponent acció administrativa prestacional i la possibilitat d'anul·lació pels tribunals contenciosos administratius, o inaplicació pura i simple en els altres casos dels "Reglaments o qualsevol altra disposició contraris a la Constitució, a la llei o al principi de jerarquia normativa" (1991, pàg. 180-183).

La postura del **Tribunal Constitucional** respecte a la possibilitat que l'article 45 CE contingui un dret subjectiu és: que el dret a un medi ambient adequat, tal com està regulat en l'article 45 CE, **no és un dret subjectiu** de caire constitucional.

Tot i això, el Tribunal Constitucional sí que ha fet algunes afirmacions que s'acosten al concepte.

De fet, el Tribunal Constitucional mai no ha expressat directament que l'article 45 CE contingui un dret subjectiu constitucional. O, en tot cas, si els anomena *drets* s'hi refereix com uns drets amb unes característiques tan peculiars que s'acaben convertint en una cosa semblant a un dret, però sense ser-ho realment; sense les garanties que normalment porten incorporats els altres drets reconeguts en la Constitució.

Una mostra d'aquesta manera d'interpretar aquests drets com uns drets, però que a la fi esdevenen molt "afeblits", es troba en l'obra d'Enrique Alonso García. L'autor afirma que els drets continguts entre l'article 39 i 52 de la Constitució són **drets constitucionals no autònoms ni fonamentals**.

Són **principis rectors**, amb unes característiques especials: per una banda, han d'informar els poders públics, però per l'altra considera que són drets; uns drets que no assoleixen el sentit ple fins que no estan desenvolupats per llei (García, 1989, pàg. 55).

Exemples

Aquest és el cas de la Sentència 32/1983, de 28 d'abril, i de la 102/1995, de 26 de juny.

Dret d'última generació

No ens endinsarem en l'estudi de tots i cadascun dels aspectes que envolten el dret al medi ambient. Una de les reflexions més comunes entre la doctrina és que és un dret de solidaritat o d'última generació. És un dret que destaca per la seva fesomia individual i la seva entitat col·lectiva. Respecte a aquest punt, tan sols s'esmenta que els drets socials normalment afecten les col·lectivitats.

En conclusió, el que sí que és clar és que l'article 45 CE conté un **mandat als poders públics** perquè vetllin pel medi ambient i que sovint aquesta protecció del medi ambient no s'aconseguirà si no s'atorga el dret al medi ambient als ciutadans i ciutadanes mitjançant normes legals.

2.5. L'article 45 CE: un mandat i una habilitació per als poders públics perquè protegeixin el medi ambient

Queda clar, doncs, tot i que una part de la doctrina no hi estigui d'acord, que l'article 45 CE no conté d'entrada un dret subjectiu constitucional, i encara menys un dret fonamental. El seu contingut tampoc és susceptible d'empara constitucional.

Domper Ferrando ho expressa així:

"[...] ha sido aceptado por la doctrina más cualificada el carácter normativo directo de la Constitución, su eficacia jurídica plena. Pero al no alcanzar el artículo 45 la previsión del apartado 2 del artículo 53 del texto constitucional, puede concluirse que no es un verdadero derecho subjetivo, reuniendo este perfil tan sólo por la concreción legislativa de la ley ordinaria."

Domper Ferrando (1995, pàg. 30)

Lectura complementària

Domper Ferrando (1995)

L'article 45 CE recull un principi rector amb unes peculiaritats úniques (com ho són tots) i amb un objecte encara més singular: el medi ambient.

Com es concreta aquest principi en l'ordenament i quina força tindrà al nostre entendre és **tasca del legislador**. El legislador el pot configurar com un dret subjectiu i aleshores, quan ho faci, el medi ambient passarà a ser un dret subjectiu, però no abans.

El medi ambient és un principi rector, entre altres raons perquè així ho determina el Tribunal Constitucional en la Sentència 64/1982, de 4 de novembre.

Un altre aspecte que es pot destacar de la constitucionalització d'aquest precepte és que malgrat que el Tribunal Constitucional no ha volgut configurar un dret subjectiu directament (ha de ser el legislador qui ho faci), l'article 45 CE és un marc i un punt de partida idonis perquè el legislador realitzi aquesta configuració del medi ambient com a dret subjectiu.

Fins i tot el Tribunal Constitucional impulsa aquest reconeixement del medi ambient com a dret subjectiu; un reconeixement que s'haurà de fer sempre des de la configuració que en faci el legislador. Aquest serà un dret subjectiu, al qual una base constitucional donarà suport (com són l'article 45 i l'article 53.3 CE).

Així doncs, en el nostre ordenament, el medi ambient s'ha d'entendre tenint en compte totes les normes que el regulen; també les constitucionals. És a dir, quan el dret al medi ambient es plasmi com a dret subjectiu en una llei ho serà també segons els principis constitucionals que el recullen.

Recapitulant, el que essencialment recull l'article 45 CE és un principi rector que es tradueix en un **mandat als poders públics** perquè protegeixin el medi ambient.

Per altra banda, en la Sentència 199/1996, de 3 de desembre, el Tribunal Constitucional també reconeix que l'article 45 CE inclou un mandat als poders públics perquè protegeixin el medi ambient.

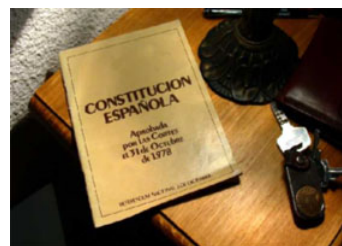
El mandat als poders públics que estableix l'article 45 de la Constitució reflecteix la importància que atorga a la protecció del medi ambient. A la vegada, sembla que l'article 45 CE conté una **reiteració**. La raó d'aquesta reiteració potser és la rellevància o la inquietud que hi ha per a assegurar la protecció del medi ambient. En el text es considera que aquest mandat als poders públics ja està inclòs en l'article 53.3 de la Constitució respecte a tots els principis del capítol tercer.

Evidentment, tal com ja s'ha explicat en el paràgraf anterior, aquesta reiteració reflecteix la voluntat del constituent d'imposar als poders públics una **responsabilitat especialment intensa** pel que fa a la protecció del medi ambient. Els poders públics, és a dir, els ajuntaments, el legislador, el govern estatal, l'autonòmic, l'Administració, els ministeris, les conselleries, etc., tots ells tenen l'obligació de vetllar pel medi ambient i d'assegurar-se que es preservarà.

El mandat que estableix l'article 45 CE és per a assolir una finalitat: protegir el medi ambient (i aquesta protecció té com a objectiu assolir una millor qualitat de vida per a les persones). A la vegada, l'article 45 CE ofereix una **habilitació constitucional** als poders públics perquè protegeixin el medi ambient. Aquesta habilitació és l'eina que permet al legislador **limitar**, en alguns casos, els drets dels particulars (especialment els de caire econòmic) per raons mediamientals; o dit en altres paraules, perquè aquesta limitació persegueix obtenir una de les finalitats establertes en la Constitució.

Reflexió

Per què insistir, doncs? Per protegir millor el medi ambient? O es tracta d'un mandat més vinculant que el de l'article 53.3 CE? De fet, l'article 45 CE estableix "vetllaran", i en canvi l'article 53.3 estableix "informaran".



Exemplar de la Constitució que es repartí el 1978 per a aprovar-la en referèndum.

Amb relació al medi ambient, també es desprèn de l'article 45 CE que aquest conté una norma finalista que té com a finalitat protegir el medi ambient; i una d'habilitadora que permet als poders públics portar a terme les actuacions que cregui convenientes per a protegir el medi ambient. Així doncs, la norma més rellevant que recull l'article 45 CE és segurament aquella que estableix un mandat als poders públics perquè protegeixin el medi ambient; es tracta d'un principi objectiu dirigit directament al legislador.

D'aquest mandat es desprèn que en el cas que el **legislador** no compleixi aquest mandat (protegir el medi ambient), aquesta llei podria ser anul·lada per inconstitucional. L'altra cara de la moneda d'aquest mandat és que segons l'article 45 CE es poden limitar altres drets.

2.6. El medi ambient, un deure constitucional

Per acabar l'anàlisi de l'article 45 de la Constitució, es reproduïx l'últim fragment de l'apartat primer:

"Tothom té dret a disposar d'un medi ambient adequat [...] i el deure de conservar-lo."

Aquí, la Constitució estableix una exigència, un **deure**. Per una banda, aquest redactat el que cerca és reforçar la protecció del medi ambient. És obvi que si es tracta d'un bé jurídic constitucional, tothom tindrà el deure de protegir-lo.

També segons el que disposa l'article 9 de la Constitució, que estableix que la Constitució vincula tothom, els poders públics i els particulars.

En el redactat del dret a la propietat privada enlloc apareix que tothom tingui el deure de vetllar per la propietat privada; ja s'entén que aquest deure existeix des del moment que està protegida en la Constitució.

En aquest aspecte, doncs, l'article 45 CE sembla reiteratiu. Si es parteix que el medi ambient és un dret (com afirmen alguns autors), aleshores, ja s'entén que tot dret per contra implica un deure vers les altres persones de respectar-lo (tot i que la paraula "conservar-lo" és encara més "exigent"). De fet es podria dir que el deure és el revers de la moneda d'un dret. El dret a la vida inclou el deure dels altres de respectar el dret a la vida dels altres i fins i tot la d'un mateix.

En canvi, si es considera que el dret al medi ambient no és pròpiament un dret subjectiu, aleshores el raonament és diferent. Per a alguns, com ara Domper Ferrando, aquest deure **n'exigeix la regulació en una llei**; fins que no s'inclouï en una norma d'aquest caire, no es pot exigir aquest deure als particulars –els poders públics, recordem, hi estan obligats en tot cas– (1995, pàg. 30). Sigui com sigui, el que és clar és que aquest deure, aquesta exigència, és en la Constitució i obliga tothom segons el que disposa també l'article 9 de la Constitució; i en especial si, a més a més, es trasllada a una llei.



Per a conèixer el procés d'aprovació de les lleis es pot consultar el lloc web del Congrés, on s'explica detalladament:
<http://www.congreso.es/>
 Entrada del Congrés dels Diputats

El fet que sigui un deure, doncs, acaba obligant especialment el **legislador i el govern** que han d'actuar de manera que els ciutadans puguin complir aquest deure constitucional.

El "deure" al medi ambient grava el mandat als poders públics. Aquests no només l'han de protegir sinó que, a més a més, han de garantir que tothom vetlli per ell.

Algunes de les decisions del Tribunal Constitucional que mantenen que el medi ambient és un deure per als ciutadans i un mandat per als poders públics

STC 102/1995, de 26 de juny

"En suma, se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección." (FJ. 4)

STC 199/1996, de 3 de desembre

"Así lo reconoce la Constitución, en su artículo 45, que enuncia el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo." (FJ. 2)

Per concloure, i com ja s'ha dit, els poders públics, el legislador, l'executiu..., tenen l'obligació de respondre al mandat constitucional de protegir el medi ambient.

Parc Nacional d'Aigüestortes i Estany de Sant Maurici

La creació d'un parc nacional per part de l'Estat, com ara el d'Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, que es troba al Pirineu català, és una de les fórmules que cerquen la preservació d'aquests espais, tot i que no sempre és la més efectiva si es pretén aplicar arreu. La planificació territorial d'acord amb el medi ambient és una altra de les eines que s'han de tenir en compte.



Estany del cap del Port de Ratera i serra de Crabes. Parc Nacional d'Aigüestortes i Estany de Sant Maurici.
http://mediambient.gencat.net/cat/el_medi/parcs_de_catalunya/aiguestortes/

2.7. El desenvolupament econòmic com a part integrant bàsica del desenvolupament sostenible

L'article 128.1 de la Constitució disposa:

"Tota la riquesa del país està sotmesa a l'interès general."

Aquí s'examinarà què ha entès la jurisprudència i la doctrina per **interès general** en els diferents moments de la seva evolució. A partir d'aquest punt tan insignificant, com és preguntar-se si l'article 128.1 CE parla d'**interès general en sentit ampli o d'interès econòmic general** només, es va deslligant tota l'entesa de la relació del medi ambient amb el desenvolupament econòmic.

L'estudi, des d'una perspectiva constitucional del dret al medi ambient amb relació al desenvolupament econòmic, porta també a qüestionar-se què s'entén per *desenvolupament econòmic* i amb què es relaciona realment el dret al medi ambient.

Concepte de desenvolupament econòmic

Tal com s'ha assenyalat abans, el concepte de desenvolupament econòmic és una noció que ha plantejat certes polèmiques. Sense entrar més profundament en aquest aspecte, aquí es parlarà de desenvolupament, desenvolupament econòmic, per dues raons.

La primera, perquè com ja s'ha explicat, sembla que és un terme que d'entrada ja considera altres aspectes a banda dels estrictament econòmics. La segona és perquè de la lectura de la Constitució espanyola es pot deduir que aquesta, d'entrada, es decanta més per aquest concepte o enfocament. Una mostra és l'article 130.1, que diu que "Els poders públics atendran la modernització i el desenvolupament de tots els sectors econòmics [...]".

Ara bé, cal aclarir també que quan es fa referència al desenvolupament econòmic no es comprèn com un dret entès com a tal. El terme *desenvolupament econòmic* és un concepte que pot incloure en la seva definició alguns "drets", però de fet, engloba moltes més característiques.

Per altra banda, s'afegeix que l'article 128.1 de la Constitució no és ni l'únic article que es refereix al desenvolupament econòmic, ni el text de l'article en si mateix parla només de desenvolupament econòmic. Si s'entén aquest article com "l'emblema" del desenvolupament econòmic, és, sobretot, perquè així ho ha fet el Tribunal Constitucional.

El fet de cenyir-se només a la idea de desenvolupament econòmic que plasma l'article 128 de la Constitució seria deixar de banda moltes de les complexitats que integren la noció de desenvolupament econòmic.

Aleshores, cal preguntar-se amb què s'ha de relacionar el medi ambient si es vol fer un estudi fidel de la realitat ambiental en contraposició amb el desenvolupament econòmic. Mirar i aturar-se en altres preceptes constitucionals que, d'alguna manera o altra, afecten el desenvolupament econòmic sembla el més encertat. De totes maneres, cal delimitar en què es basarà aquesta relació medi ambient - desenvolupament econòmic.

Aquí no es farà un estudi exhaustiu de totes aquelles normes que parlen directament o indirectament del desenvolupament econòmic. Tan sols es mencionaran aquells preceptes que directament incideixen en matèries de caire

Reflexió

Què s'entén per *desenvolupament econòmic*? Amb què es relaciona el medi ambient? Què és el desenvolupament econòmic? Per què es relaciona el medi ambient amb el desenvolupament econòmic i no amb la Constitució econòmica o amb els preceptes de caire econòmic?

Reflexió

L'article 128.1 estableix que tota la riquesa estigui sotmesa a "l'interès econòmic general" i, per tant, cal preguntar-se què és l'interès general i de quin interès general es parla.

econòmic i que directament també afecten el medi ambient. El llistó, doncs, de quines normes econòmiques cal escollir s'estableix en el que la doctrina coneix per "Constitució econòmica".

El concepte de **constitució econòmica**, en un principi, no té connotacions jurídiques sinó econòmiques. Durant molt temps ha estat utilitzat pels economistes com a sinònim d'"ordre econòmic", "sistema econòmic" o "model econòmic" sense incloure-hi trets jurídics (Albertí, 1995 i 2004).

A Espanya, la preocupació doctrinal i política per a dilucidar si la nostra Constitució inclou un model econòmic també ha estat rellevant, sobretot amb la finalitat de definir quin és el model que la Constitució de 1978 estructura i quins en són els trets principals (Albertí, 1995 i 2004).

Els autors, com ara Ruiz Robledo, Albertí, Bassols Coma, Aguilera, etc., han cercat diverses fórmules per a definir la Constitució econòmica; ara bé, el fet decisiu no està en la suposada existència d'una "constitució econòmica" o no, sinó que resideix en la **Constitució com un tot que es projecta sobre l'economia i la societat**. La Constitució, a la vegada, conté normes que versen sobre l'activitat i el procés econòmic. Només d'aquest fet es poden deduir conseqüències jurídiques, sense que sigui de menester, ni lícit, acudir a un sistema de conceptes externs a la mateixa Constitució.

No hi ha un únic model econòmic dissenyat per la nostra Constitució, i així doncs:

"[...] el rebuig a la consagració d'un determinat model econòmic és una exigència de la mateixa Constitució."

E. Albertí (1995, pàg. 192-193)

Resumint, la **Constitució** no estableix un únic model econòmic, però sí que estableix unes **directrius mínimes i uns màxims** que no es poden transgredir.

Com en altres àrees, com ara l'àrea mediambiental, també aquí, i amb relació a la Constitució econòmica, hi ha una **diversitat de normes** constitucionals sobre l'economia que es recullen en diferents grups.

Els tres grups més rellevants són els mateixos que s'han descrit per a l'article 45 CE. Aquests, d'acord amb Albertí, són:

- Normes que confereixen drets subjectius, que protegeixen un determinat àmbit individual i ceneixen el contingut essencial d'aquests drets.
- Normes que estableixen fins i orientacions a l'acció estatal.
- Normes que contenen habilitacions per a actuar.

La combinació d'aquests elements dóna lloc a aquest **marc jurídic de la disciplina econòmica** que dissenya la Constitució.

A l'hora de ponderar la protecció del medi ambient amb les disposicions de caire econòmic, s'entén que les disposicions econòmiques són part del grup de normes que confereixen drets subjectius als particulars, i que aquestes es posaran en contraposició amb la protecció del medi ambient.

El medi ambient és, doncs, el límit i la guia del qual poden derivar les orientacions i fins de l'acció estatal en la salvaguarda de l'entorn i que pot "frenar" el gaudi dels drets "econòmics" dels particulars.

Les habilitacions que confereix la Constitució als poders públics, que poden estar orientades a la protecció mediambiental, poden frenar també el lliure desenvolupament d'aquests drets que formen part de la Constitució econòmica.

Els drets subjectius que conté la Constitució econòmica poden ser limitats per les directrius econòmiques, i en el cas que es parteixi del principi de desenvolupament sostenible també pels mandats de caire mediambiental que conté la Constitució econòmica.

La Constitució econòmica conté elements mediambientals. La **protecció del medi ambient**, tant si es troba que forma part de la Constitució econòmica com si no, pot ser un **fre** a l'exercici d'aquests **drets** de caire **econòmic**, sempre partint de la idea que la Constitució habilita els poders públics perquè protegeixin el medi ambient.

Una altra qüestió és dilucidar quins són els drets subjectius que la nostra Constitució conté de caire econòmic; o quins són els drets subjectius inserits en la Constitució econòmica. La majoria d'autors coincideixen a assenyalar

quins són els principals drets que componen aquesta Constitució econòmica. Amb relació a altres drets, de caire més accessori, els autors no acaben d'estar d'acord.

M. Bassols Coma i L. Sánchez Agesta anomenen els **drets subjectius** que conté la Constitució econòmica "drets econòmics" i enquadren dins d'aquests tan sols:

- el dret a la propietat privada (article 33).

Article 33

"1. Es reconeix el dret a la propietat privada i a l'herència. 2. La funció social d'aquests drets en delimitarà el contingut, d'acord amb les lleis. 3. Ningú podrà ser privat dels seus béns ni dels seus drets si no per causa justificada d'utilitat pública i d'interès social, mitjançant la corresponent indemnització i de conformitat amb allò que les lleis disposin."

- el dret a la llibertat d'empresa (article 38).

Albertí coincideix també amb els altres autors a l'hora de considerar com a drets econòmics bàsics la llibertat d'empresa i la propietat privada, però a la vegada planteja una petita distinció entre els drets que tenen una profunda significació econòmica i els altres drets que afecten igualment directament o indirectament les conductes i activitats econòmiques.

Aquí es parteix bàsicament dels **drets estrictament econòmics** (el dret a la propietat privada i a la llibertat d'empresa dels articles 33 i 38 de la Constitució, respectivament).

També es pren com a punt de partida els **altres preceptes** que tenen un caire econòmic però que la Constitució no planteja com a drets subjectius (per exemple, la lliure circulació de béns i persones de l'article 139.2 CE).

Així doncs, aquí incloem els drets amb una profunda significació econòmica (el dret a la propietat privada i a la llibertat d'empresa dels articles 33 i 38 CE, respectivament), i altres aspectes econòmics de la Constitució com ara la lliure circulació de béns o la utilització racional dels recursos naturals (articles 139.2, 45 i 128.1 CE).

D'altra banda, cal preguntar-se si l'**article 45** de la Constitució és un dels preceptes que forma part de la Constitució econòmica.

Aquí es parteix de la premissa que l'article 45 CE sí que és un dels preceptes que integren la Constitució econòmica.

Referència bibliogràfica

Centro de Estudios y Comunicación Económica (1977). *Constitución y economía. La ordenación del sistema económico en las constituciones occidentales.* Madrid: Edersa.

Aquest volum es presenta com una de les "Publicaciones de la Revista de Derecho Público". Els textos que s'inclouen pertanyen a les ponències presentades en la taula rodona que va tenir lloc a Madrid els dies 29 i 30 de juny de 1977. Hi van participar diversos autors, entre d'altres: L. Sánchez Agesta (coordinador), L. Díez Picazo, J. Duque, I. Lojendio, F. Rubio, G. Solé Villalonga, J. B. Donges, F. Estapé, J. de Esteban Alonso, J. Linz, F. Muriello Ferrol, A. Padilla Serra i F. Suárez.

Drets "estricteament econòmics"

S'entén que són els drets que la majoria de la doctrina ha reconegut com a drets econòmics i que Albertí ha anomenat, tal com s'ha expressat abans, "drets que tenen una profunda significació econòmica" (Albertí, 1995, pàg. 204).

Per a alguns, com ara Agustín Ruíz Robledo, la protecció del medi ambient és un component especial de la Constitució econòmica.

La relació jurídica del **medi ambient** amb l'economia s'ha d'entendre no com un límit extern (com passa amb la relació del dret a l'honor amb la llibertat d'expressió, article 20.4 CE), sinó com un dels "**principis bàsics de l'ordre econòmic**" als quals es refereix la Sentència del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de gener, i més si es parteix, com es fa aquí, de la noció de desenvolupament sostenible.

El medi ambient és a la Constitució econòmica i als drets econòmics el que és la funció social de la propietat al dret a la propietat privada. El factor social de la propietat privada és un component **essencial i intrínsec** del concepte de propietat i no pas un condicionant exterior.

La ponderació del medi ambient amb el desenvolupament econòmic fa que un no es pugui entendre sense l'altre; de la mateixa manera que el dret a la propietat privada no es pot comprendre sense tenir en compte la **funció social** d'aquesta.

El medi ambient s'ha de comprendre com un dels preceptes de caire econòmic per diverses raons:

- La primera és perquè la Constitució s'ha d'entendre com un tot i mai es pot deslligar una part de les altres, no es poden crear idees, figures vinculants, alienes a la Constitució.
- La segona raó és perquè la Constitució tampoc no es pot desvincular de la realitat social del moment en què s'aplica quan s'interpreta. Avui la protecció del medi ambient ha pres una rellevància que s'ha de preveure a l'hora d'interpretar la Constitució.

En la Sentència 32/1981, de 28 de juliol, el Tribunal Constitucional sosté que hi ha figures que malgrat que no són un dret fonamental, si estan primerament establertes en la Constitució, implicaran que el legislador (en sentit ampli) les ha de regular en termes tals que siguin reconeixibles per a la imatge que d'aquest dret tingui la consciència social en cada temps i lloc.

Si es trasllada aquest plantejament a la protecció del medi ambient, es pot afirmar que la protecció del medi ambient ha d'estar present, ha d'impregnar, totes aquelles normes que d'una manera o altra hi puguin incidir.

Lectura recomanada

A. Ruíz Robledo (1993). "Un componente especial de la Constitución Económica: La protección del Medio Ambiente". *Revista Andaluza de Administración Pública* (14, pàg. 27-53).

Lectura recomanada

M. Aguilera Vaqués (2004). "Límites constitucionales a la regulación de la propiedad privada. Especial consideración a los aspectos medioambientales." A: M. E. Agradano de Llanos; M. Aguilera Vaqués; A. Mauricio Briceño Chaves. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (tom V). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Exemple de jurisprudència

La STC 32/1981, de 28 de juliol, fa referència a la garantia institucional de la província.

La consciència social avui i a Espanya sobre la protecció del medi ambient amb relació a altres normes ha evolucionat i dista enormement, per exemple, de la consciència social de fa trenta anys.

Una mostra és el **canvi en la jurisprudència** del Tribunal Constitucional amb relació a la protecció del medi ambient, que ha comportat també que el medi ambient formi part de les **normes programàtiques** que constitueixen la Constitució econòmica.

Ruíz Robledo va més lluny amb el plantejament anteriorment exposat i fins i tot afirma que si les normes programàtiques (com ara les normes relacionades amb el medi ambient) no es consideren normes sense contingut, podran ser al·legades davant del Tribunal Constitucional amb la finalitat de controlar l'activitat legislativa i, en conseqüència, el Tribunal Constitucional podrà declarar contrària a la Constitució una llei que violi l'article 45 de la Constitució (Ruíz i Robledo, 1993, pàg. 36), especialment quan aquesta llei es porta a terme en el marc de la Constitució econòmica. Si a més s'inclou, com es fa aquí, l'article 45 CE en la Constitució econòmica, aquesta afirmació esdevé irrefutable.

El fet d'incloure l'article 45 CE dins de la Constitució econòmica, doncs, implica una sèrie de conseqüències; la majoria ja s'han esmentat en l'apartat anterior quan s'ha analitzat aquest precepte.

L'article 45 CE, en el conjunt de la Constitució econòmica, comprèn un mandat constitucional que es tradueix juntament amb els preceptes econòmics en unes normes programàtiques que definiran l'actuació dels poders públics.

Sentència 113/1989, de 22 de juny

"desenvolupar l'acció normativa que resulti necessària per a assegurar el compliment dels mandats constitucionals". De totes maneres, aquesta no és una sentència que es pugui considerar com un punt de referència per a un determinat tipus d'interpretació (sí que pot ser un punt de partida) i porti que les persones puguin reclamar una sèrie d'exigències de caire social sense límits. Cal destacar el caràcter excepcional d'una sentència com aquesta i la dificultat d'aconseguir que una norma sigui declarada inconstitucional perquè viola les normes programàtiques.

La Constitució, més que una norma, és un conjunt de normes, la qual cosa implica que les diverses normes contingudes en la Constitució no tenen ni la mateixa naturalesa ni els mateixos efectes. Per aquesta raó, serà determinant observar detingudament amb **quin tipus de normes econòmiques es ponderen les mediambientals**, ja que dependrà de la seva força enfront dels preceptes ecològics que s'accepti com a vàlida una norma o no.

Lectura recomanada

L'inici d'aquesta evolució i sobretot de l'augment d'atenció del dret vers el medi ambient està descrit en el text de l'autor següent:

S. Jaquenod de Zsögön (1989). *El Derecho ambiental y sus principios rectores*. Madrid: MOPU.

Punt d'inflexió

El punt d'inflexió d'aquesta jurisprudència constitucional es troba sobretot en la Sentència 64/1982, de 4 de novembre.

Lectura complementària

E. Alonso García (1984). *La interpretación de la Constitución*. Madrid: CEC.

Resumint totes aquestes discussions que giren entorn de si el dret al medi ambient forma part dels preceptes constitucionals de caire econòmic o no, cal assenyalar que aquestes prenen rellevància i un sentit específic quan s'estudia la ponderació entre el medi ambient i el desenvolupament econòmic.

Si es considera la protecció del medi ambient (l'article 45 CE) com una de les parts integrants de les normes econòmiques constitucionals, el resultat serà diferent que si es considera tot el que té relació amb el medi ambient com una cosa totalment aliena a l'economia.

En el **primer cas**, el medi ambient i el desenvolupament econòmic estaran al **mateix nivell**.

En el **segon**, el medi ambient serà una limitació a l'economia i, per tant, l'economia tindrà una **posició preminent** enfront del medi ambient.

Si l'article 45 CE reconeix el medi ambient com un dels preceptes que formen part de la Constitució econòmica, aleshores, aquest no esdevé una simple limitació, sinó que en forma part i impregna tots els altres preceptes econòmics. El medi ambient no és un simple límit. L'article 45 CE s'aplica i s'interpreta (o s'hauria d'aplicar i interpretar) amb els altres preceptes de caire econòmic sempre.

Aquí ens decantem per la primera posició, coincidint amb Ruíz Robledo (1993, pàg. 40), segons la qual el medi ambient es converteix en un element estructural de la Constitució econòmica, de manera que l'article 45 CE s'ha de considerar en qualsevol interpretació de les altres normes econòmiques de la Constitució.

Tal com s'ha anat apuntant, cal insistir que aquest fet **justifica restriccions** al següent:

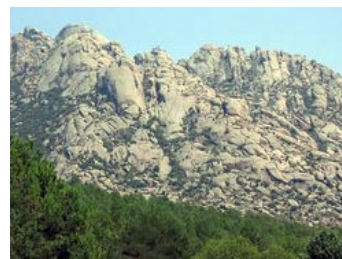
- la propietat privada,
- la llibertat d'empresa,
- la lliure circulació de béns i serveis.

Exemples

Diverses sentències del Tribunal Constitucional donen suport a aquesta postura. Entre d'altres, la STC 66/1991, de 22 de març, en la qual el Tribunal Constitucional justifica la limitació de la propietat privada i la lliure circulació de béns segons les mesures mediambientals i sanitàries.

Relació entre dret subjectiu a la propietat privada i la seva funció social

Ja s'ha esmentat que el raonament és força semblant al que explica la relació entre el dret subjectiu a la propietat privada i la seva funció social. La doctrina i la jurisprudència constitucional no s'han cansat de repetir que la funció social no és un simple límit a la propietat privada, sinó que en forma part, n'és una part intrínseca (STC 170/1989, de 19 d'octubre, sobre la Llei del Parc Regional de la Conca Alta del Manzanares).



La Pedriza. Ventisquero de la Condesa



El riu Manzanares al Parc Regional de la Conca Alta del Manzanares (Comunitat Autònoma de Madrid) <http://www.manzanareselreal.org/>

Jurisprudència

També en la Sentència 66/1991, de 22 de març, el Tribunal Constitucional sosté (i sobretot) que la protecció del medi ambient pot operar respecte a altres drets i principis constitucionals, a més del dret a la propietat, com ara la llibertat d'empresa i la lliure circulació de béns (que es poden veure limitats segons l'article 45.2 CE).

A més a més, les sentències del Tribunal Constitucional STC 227/1988, de 29 de desembre (sobre la Llei d'aigües), i la STC 149/1991, de 4 de juliol (sobre la Llei de costes), entre moltes altres, són sentències en què els drets subjectius econòmics s'enxiquen per a protegir el medi ambient (sobretot parlen de la limitació del dret a la propietat privada).

D'acord amb aquesta jurisprudència constitucional, potser sí que no és agosarat afirmar que el medi ambient és un dels components de la Constitució econòmica.

3. Distribució de competències

3.1. Introducció

Per a fer efectiva la protecció del medi ambient cal, entre d'altres, unes normes que la regulin i la garanteixin. La Constitució espanyola de 1978 estableix qui té la competència per a regular els diferents aspectes que afectin el medi ambient. Aquesta distribució de competències es fa sobretot **en funció de la matèria**.

Són competents per a regular el medi ambient: l'Estat, les comunitats autònomes i, en certa manera, els ens locals.

Aquesta distribució ve marcada pel fet que, com és sabut, Espanya és un estat descentralitzat en virtut, entre d'altres, del que disposa l'article 2 CE. L'eix de la distribució de competències de les diferents matèries entre l'Estat i les comunitats autònomes es troba en els articles 148 i 149 de la **Constitució** i en els estatuts d'autonomia de cada comunitat.

L'article 148 CE disposa:

"1. Les comunitats autònomes podran assumir competències en les matèries següents:

[...]

9a. La gestió en matèria de protecció del medi ambient."

L'article 149 CE estableix:

"1. L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents:

[...]

23a. Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció. La legislació bàsica sobre espais i aprofitaments forestals i vies ramaderes."

Lectura recomanada

Podeu aprofundir aquest tema en les obres següents:

M. J. Reyes López (coord.) (2001). *Derecho ambiental español*. València: Tirant lo Blanch.

G. Ruiz-Rico Ruiz (2000). *El derecho constitucional al medio ambiente*. València: Tirant lo Blanch ("Monografías").

Alli Aranguren, J. C. (2006). "Distribución de competencias ambientales entre el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales". A: E. Alonso García; B. Lozano Cutanda (dir.) *Diccionario Jurídico de Medio Ambiente*. Madrid: IUSTEL.

López Menudo, F. (2005). *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control mediambiental de la Administración pública*. Madrid: Estudios de Derecho Judicial.

Competències

L'article 148 CE estableix les competències que podran ser assumides per les comunitats autònomes en els seus estatuts d'autonomia i el 149, les que són competència exclusiva de l'Estat i que, per tant, les comunitats autònomes no podran regular amb excepció del que es pugui modificar en virtut de l'article 150 CE.

El procés de reforma estatutari iniciat el 2005 ha suposat un reconeixement important del medi ambient.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, esmenta el **medi ambient com un dels objectius de Catalunya** en el preàmbul i també en altres articles.

Com a **dret i deure**, l'**article 27**, titulat "Drets i deures amb relació al medi ambient", estableix el següent:

"1. Totes les persones tenen dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut, d'acord amb els estàndards i els nivells de protecció que determinen les lleis. També tenen dret a gaudir dels recursos naturals i del paisatge en condicions d'igualtat, i tenen el deure de fer-ne un ús responsable i evitar-ne el malbaratament.

2. Totes les persones tenen dret a la protecció davant de les diferents formes de contaminació, d'acord amb els estàndards i els nivells que determinen les lleis. També tenen el deure de col·laborar en la conservació del patrimoni natural i en les actuacions que tendeixin a eliminar les diferents formes de contaminació, amb l'objectiu de mantenir-lo i conservar-lo per a les generacions futures.

3. Totes les persones tenen dret a accedir a la informació mediambiental de què disposen els poders públics. El dret d'informació només pot ser limitat per motius d'ordre públic justificats, en els termes que estableixen les lleis."

Respecte a l'abast de la regulació de drets subjectius relatius a competències autonòmiques pels estatuts d'autonomia, vegeu la STC 247/2007, de 12 de desembre (FJ), i l'anàlisi que en fa, entre d'altres, Embid Irujo (2008).

"En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya."

Com a **habilitació i mandat als poders públics** en l'**article 46**, titulat "Medi ambient, sostenibilitat i equilibri territorial", estableix el següent:



Imatge de la portada de l'edició l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de l'any 2006 feta per Antoni Tàpies.

"1. Els poders públics han de vetllar per la protecció del medi ambient per mitjà de l'adopció de polítiques públiques basades en el desenvolupament sostenible i la solidaritat col·lectiva i intergeneracional.

2. Les polítiques mediambientals s'han de dirigir especialment a la reducció de les diferents formes de contaminació, la fixació d'estàndards i de nivells mínims de protecció, l'articulació de mesures correctives de l'impacte ambiental, la utilització racional dels recursos naturals, la prevenció i el control de l'erosió i de les activitats que alteren el règim atmosfèric i climàtic, i el respecte als principis de preservació del medi, conservació dels recursos naturals, responsabilitat, fiscalitat ecològica i reciclatge i reutilització dels béns i els productes.

3. Els poders públics han de fer efectives les condicions per a la preservació de la natura i la biodiversitat, han de promoure la integració d'objectius ambientals a les polítiques sectorials i han d'establir les condicions que permetin a totes les persones el gaudi del patrimoni natural i paisatgístic.

4. Els poders públics han de vetllar per la cohesió econòmica i territorial aplicant polítiques que assegurin un tractament especial de les zones de muntanya, la protecció del paisatge, la defensa del litoral, el foment de les activitats agràries, ramaderes i silvícoles i una distribució equilibrada al territori dels diferents sectors productius, els serveis d'interès general i les xarxes de comunicació.

5. Els poders públics han de facilitar als ciutadans la informació mediambiental i han de fomentar l'educació en els valors de la preservació i de la millora del medi ambient com a patrimoni comú."

La inclusió d'aquests dos articles és un pas endavant pel que fa a la protecció mediambiental. Sens dubte, recollir el medi ambient com a dret i com a deure comporta un compromís ferm per part dels poders públics amb l'entorn i de caire estatutari.

Per tant, totes les **normes**, i en especial les lleis, que es facin en un futur queden obligades per aquests articles. També **els tres poders**, legislatiu, l'executiu i el judicial, catalans; i també els ciutadans.

I pel que fa al tema exclusivament competencial –ja que els articles 27 i 46 fan referència al medi ambient només com a dret, deure, mandat i habilitació als poders públics en general, i així s'equiparen a l'article 45 de la Constitució–, s'ha d'anar als **articles 84 i 144** de la proposta d'Estatut. S'hi estableixen les **competències del Govern, el Parlament i els ens locals** catalans en matèria de medi ambient.

L'**article 144** s'inclou dins del **capítol segon** anomenat "Matèries de les competències" que, a la vegada, es troba dins el **títol quart** ("De les competències"), on s'enumeren les competències que corresponen al Govern i al Parlament de Catalunya. Pel que fa al medi ambient la llista és detallada:

"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:

- a) L'establiment i la regulació dels instruments de planificació ambiental i del procediment de tramitació i aprovació d'aquests instruments.
- b) L'establiment i la regulació de mesures de sostenibilitat, fiscalitat i recerca ambientals.

- c) La regulació dels recursos naturals, de la flora i la fauna, de la biodiversitat, del medi ambient marí i aquàtic si no tenen per finalitat la preservació dels recursos pesquers marítics.
- d) La regulació sobre prevenció en la producció d'envasos i embalatges en tot llur cicle de vida, des que es generen fins que passen a ésser residus.
- e) La regulació sobre prevenció i correcció de la generació de residus amb origen o destinació a Catalunya i sobre la gestió i el trasllat d'aquests i llur disposició final. f) La regulació en la prevenció, el control, la correcció, la recuperació i la compensació de la contaminació de sòl i subsòl.
- f) 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.
- g) La regulació de l'ambient atmosfèric i de les diverses classes de contaminació d'aquest, la declaració de zones d'atmosfera contaminada i l'establiment d'altres instruments de control de la contaminació, amb independència de l'administració competent per a autoritzar l'obra, la instal·lació o l'activitat que la produeixi.
- h) La regulació del règim d'autorització i seguiment de l'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle.
- i) La promoció de les qualificacions relatives a productes, activitats, instal·lacions, infraestructures, procediments, processos productius o conductes respectuosos amb el medi.
- j) La prevenció, la restauració i la reparació de danys al medi ambient, i també el règim sancionador corresponent.
- k) Les mesures de protecció de les espècies i el règim sancionador."

Els paràgrafs següents del mateix article 144 fan referència a **competències exclusives** sobre espais naturals dins de la **comunitat autònoma**:

"2. Correspon a la Generalitat, en matèria d'espais naturals, la competència exclusiva que, respectant el que disposa l'article 149.1.23 de la Constitució inclou, en tot cas, la regulació i la declaració de les figures de protecció, delimitació, planificació i gestió d'espais naturals i d'hàbitats protegits situats a Catalunya."

A més a més, fa referència a altres competències sobre els espais que ultrapassen el territori o sobre la seva declaració i delimitació (**apartats tercer i quart** del mateix article 144).

L'apartat cinquè estableix les competències exclusives sobre climatologia i meteorologia. I el sisè disposa les bases per a la regulació del Cos d'Agents Rurals (article 144.6 proposta EAC).

Aquest grau d'especificació és una mostra més que el que es busca amb l'Estatut de Catalunya de 2006 és blindar les competències de la Generalitat de Catalunya. Si es tenen aquestes matèries com a pròpies, l'Estat no hi podrà entrar mitjançant una llei bàsica.

Gestió d'espais naturals situats a Catalunya

Els apartats tercer i quart de l'article 144 fan referència a la gestió d'espais naturals situats a Catalunya. En concret, l'apartat quart de l'article 144 parla dels parcs que, com el d'Aiguestortes i Estany de Sant Maurici, gaudeixen de la protecció estatal perquè han estat creats per l'Estat i no per la Generalitat.

Dins el mateix capítol, sobre les competències de la Generalitat, es torna a fer referència al medi ambient, però de forma **més tangencial**, en altres articles, com ara el **164**, que fa referència a la seguretat pública.

Hi ha, així mateix, altres articles als quals també s'hauria de fer referència quan s'examinin les competències mediambientals, i més si es fa des de la perspectiva del desenvolupament sostenible, com ara el **149** sobre "Ordenació del territori i del paisatge, del litoral i de l'urbanisme", i també molts d'altres; però de moment els llistats aquí són els més rellevants.

D'altra banda, cal destacar que la proposta d'Estatut també especifica les competències que podran assumir els **ens locals**, cosa que no feia l'Estatut de 1979.

S'enumeren en el **capítol sisè**, titulat "El Govern local. Secció primera. Organització territorial local", que a la vegada se situa en el **títol segon** "De les institucions". En aquest cas totes les competències s'enumeren en un sol **article**, el **84**.

Entre aquestes competències, que conforme al precepte "han de ser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat", destaquen les incloses en els **apartats** següents:

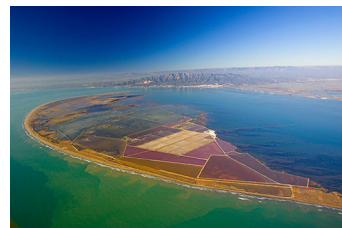
- L'apartat *a*, sobre ordenació i gestió del territori, urbanisme i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local.
- L'apartat *f*, sobre "protecció civil i la prevenció d'incendis".
- L'apartat *j*, que atorga als ens locals la competència en la "formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible".
- L'apartat *n*, que diu que els municipis tenen la competència en la "regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es duen a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya".

Per descomptat, aquí tan sols s'han apuntat els articles que regulen matèries estretament lligades amb el medi ambient. Cal tenir en compte altres apartats de tots aquests articles de distribució competencial que inclouen matèries sobre planificació urbanística, transports, comerç o promoció econòmica.

Altres comunitats autònomes també han ampliat els instruments de protecció de medi ambient i els han recollit en el seus estatuts d'autonomia.



Vista general del Montseny



Vista general Deltebre



Vista general dels Pirineus



Façana de l'Ajuntament de Barcelona

Tal com afirma Embid Irujo (2008), l'Estatut d'autonomia d'Andalusia és "un estatut ecològic" per l'elevat nombre de referències dedicades al medi ambient. Sobre això cal fer referència a la menció al medi ambient que es fa en preveure els objectius (art.10.3), principis rectors (art.37), drets (art. 28), deures (art. 36) i competències (art. 57).

Artículo 28. Medio ambiente

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.
2. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales.
3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información mediambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes.

Pel que fa a l'Estatut d'autonomia d'Aragó, l'article 18 reconeix els drets i deures en relació amb el medi ambient, i l'article 71 i el 75, les competències en la matèria.

Artículo 18. Derechos y deberes en relación con el medio ambiente

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales en condiciones de igualdad y el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro.
2. Todas las personas tienen derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley. Tienen también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones presentes y futuras.
3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información mediambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establecen las leyes.
4. La actividad de los poderes públicos se guiará por los principios de prevención, precaución y respeto a los derechos de las futuras generaciones.

D'una manera semblant ho fa la Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó, tot i que no recull el medi ambient com a dret sinó com a deure de la ciutadania, que ha de "conservar i protegir el medi ambient i fer un ús responsable dels recursos naturals".

Altres estatuts d'autonomia no han dut a terme una regulació tan exhaustiva d'aquesta matèria. La Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears també preveu el dret a un medi ambient sa i segur (art. 23) i les competències en aquesta matèria (art. 30), com ho fa també l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana (art. 17 i 50, respectivament).

Vegeu també

Art. 15 com a deure, art. 16 com a principi rector, i 70 i 71 pel que fa a les competències autonòmiques en la matèria.

Recapitulant, doncs, per a saber qui pot regular o executar aquesta matèria cal recórrer en primer lloc a la Constitució espanyola de 1978, articles 148 i 149, i en segon terme a l'Estatut d'autonomia. També caldrà considerar les competències que puguin assumir en aquest sentit els ens locals (que pel que fa a la regulació són menors).

Pel que fa a la relació competencial Estat - comunitat autònoma, estem davant d'una matèria concurrent en la qual l'Estat s'encarrega de la **legislació bàsica** i la **comunitat autònoma la desenvolupa i l'executa**.

Així mateix, una peculiaritat que té la matèria medi ambient és que les comunitats podran anar més enllà en la protecció del medi ambient. És a dir, podran, d'acord amb l'article 149.1.23 CE, prendre **mesures més contundents**, com ara podria ser una prohibició més estricta d'emissions contaminants que les establertes per l'Estat, que quedaran com a bàsiques. És necessari aclarir que no s'entrarà aquí en la problemàtica que plantegen les subvencions en matèria de medi ambient per part de l'Estat ni en la seva capacitat de coordinació.

Exemples

Sobre aquest tema vegeu les sentències del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrer, 102/1995, de 26 de juny (subvencions); 329/1993, de 12 de novembre, FJ 3, i 103/1989, de 8 de juny, FJ 9-a (facultats estatals de coordinació).

3.2. Títols competencials de l'Estat

L'Estat té la competència exclusiva en la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient.

Una competència que durant quinze anys anà més enllà pel que fa a les comunitats autònomes de la **via lenta** arran de la clàusula residual. En aquests casos, l'Estat assumia també una potestat normativa genèrica sobre medi ambient que, una vegada les comunitats de via lenta recolliren, la competència sobre medi ambient quedà esgotada.

Assumpció de competències: via ràpida i via lenta

L'assumpció de competències per a cada comunitat autònoma ha estat diferent sobretot en un principi. Així, s'han acabat distingint les comunitats de via ràpida de les de via lenta en funció del nivell de competències que assumien al començament segons el que establia la Constitució el 1978 i el mateix procés de creació de l'estat de les autonomies. Avui, aquestes diferències s'han anat diluint i gairebé totes les comunitats tenen el mateix grau de competències; en especial d'ençà que totes assumiren les competències d'ensenyament i salut.

Avui, en la distribució de la competència entre l'Estat i les comunitats autònomes, l'Estat s'encarrega de la **legislació bàsica**, però amb una peculiaritat, que és la possibilitat que les comunitats puguin establir normes addicionals de protecció com ja s'ha dit.

Això converteix el medi ambient en un tipus de competència única en què la qüestió que s'ha de resoldre és definir què s'entén per *legislació bàsica*. A part de la problemàtica que aquest concepte engloba en general, en el cas del medi ambient la possibilitat de protecció addicional ha afegit un altre *input* a la **definició**.

El **Tribunal Constitucional** ha intentat precisar quina era la idea del constituent:

"el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado, sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que debía ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que ese 'standard' proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas)."

STC 149/1991, de 4 de juliol

El Tribunal Constitucional **ha anat variant la seva postura** quant al detall de la normativa estatal.

En uns casos, ha entès que això no ha d'afectar el futur desenvolupament per part de les comunitats autònomes i, per tant, és constitucional fer una normativa bàsica detallada i exigent.

En canvi, en d'altres, el Tribunal ha reconegut que un excés de detall desmantellaria la possibilitat reguladora i de desenvolupament de les comunitats autònomes.

Sigui com sigui, en general, la pràctica ha estat acceptar una legislació bàsica en matèria de medi ambient dilatada (més que en altres matèries en les quals l'Estat té també la competència de la legislació bàsica) en la qual l'Estat defineix uns mínims homogenis per a totes les comunitats autònomes quant a la protecció mediambiental que desenvolupen i intensifiquen les comunitats en funció de les seves característiques i prioritats.

Cal apuntar aquí també una característica pròpia de les **matèries concurrents**, com és el medi ambient, que és la definició de què s'ha d'entendre per **bàsic** i la problemàtica d'establir el **desenvolupament legislatiu** quan l'Estat no regula el que és bàsic.



La presidenta del Tribunal Constitucional, María Emilia Casas Baamonde
<http://www.tribunalconstitucional.es>

Exemple

STC 149/1991, de 4 de juliol.

Exemple

STC 102/1995, de 26 de juliol.

Lectura recomanada

L. Ortega Álvarez (2000). "La organización administrativa del medio ambiente". A: *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente* (pàg. 104). Valladolid: Lex Nova.

Tipus de competències

A grans trets hi ha tres tipus de competències: 1) les exclusives de l'Estat o de la comunitat autònoma, en les quals poden regular, desenvolupar i aplicar (executar) la matèria en qüestió; 2) les competències concurrents, en les quals l'Estat estableix la legislació bàsica i la comunitat autònoma desenvolupa aquesta legislació i l'executa; 3) les competències compartides, en les quals l'Estat té la competència d'establir i desenvolupar una matèria i la comunitat, d'executar-la. En les competències concurrents i compartides és possible fer normes executives, per a executar-les de manera organitzada i eficaç. Per a una explicació més detallada i clara sobre aquests temes, consulteu un manual de dret constitucional.

Pel que fa a l'abast de la competència estatal en matèria de medi ambient pot resultar interessant la lectura de la sentència 166/2002, de 18 de setembre de 2002.

"Ahora bien, como señala la STC 196/1996, de 28 de noviembre (FJ 2), en el ámbito del art. 149.1.23 CE la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección, de forma que la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos, que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado sobre protección del medio ambiente, siendo el sentido del texto constitucional el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica. En definitiva, la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida."

A partir d'aquí sorgeixen alguns dubtes com ara, què passa quan l'Estat no fa la normativa bàsica? La comunitat autònoma s'haurà d'esperar per a regular? De fet no, no cal. El que pot fer la comunitat és deduir el que és bàsic de la normativa estatal ja existent i iniciar pel seu compte les lleis i reglaments de desenvolupament i execució.

Òbviament, això comporta una sèrie de complexitats que el Tribunal Constitucional ha anat aclarint en la seva àmplia jurisprudència. Per altra banda, en el moment en què l'Estat reguli una matèria bàsica de la qual la comunitat autònoma ja havia fet legislació de desenvolupament, aquesta, per descomptat, s'haurà de modificar per a adequar-se a aquella.

Pel que fa a identificar "el bàsic", la legislació bàsica, cal destacar que és **determinada per la matèria** i no per la forma. Dit d'una altra manera: l'Estat en general fa la normativa bàsica en una llei, però pot donar-se el cas, encara que no és aconsellable, que l'Estat realitzi la normativa bàsica per mitjà d'un reglament. Tot i que no és el més òptim, no per això la norma és inconstitucional. I viceversa, la normativa de desenvolupament també es fa i en aquest cas sí que és adequat tant per llei com per reglament o normes inferiors.

Per acabar, cal posar de relleu que el **caràcter complex** de les qüestions relacionades amb el **medi ambient** afecta diversos sectors de l'ordenament jurídic explica el caràcter transversal de les competències.

Vegeu també

FJ 9

Exemples de jurisprudència

STC: 170/1989, de 19 de febrer, FJ 2; 149/1991, de 4 de juliol, FJ 3-C i FJ 3-D-c; 102/1995, de 26 de juny, FJ 8; 198/1991, de 17 d'octubre, FJ 3-g; i 102/1995, de 26 de juny, FJ 8.

Exemples de jurisprudència

STC: 64/1982, de 4 de novembre, FJ 5; 102/1995, de 26 de juny, FFJJ 3 i 7; i 118/1996, de 27 de juny, FJ 43.

A més del títol competencial de medi ambient, l'Estat disposa d'altres títols que li permeten incidir en matèria mediambiental, ni que sigui indirectament. Per exemple, l'Estat té la competència sobre legislació civil, penal i fiscal. Dilucidar què pertany a la competència de medi ambient i què, per exemple, a la competència d'obres públiques d'interès general és complex. El **criteri determinant és identificar el principal** i ser conscients que un sol tema com ports o ferrocarrils pot acabar incloent competències molt diverses, entre elles també les mediambientals.

A més, en determinades circumstàncies l'Estat pot assumir competències que en principi corresponen a les comunitats autònomes. Així, la Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental reconeix que "amb caràcter excepcional i quan així ho requereixin motius d'extraordinària gravetat o urgència, l'Administració General de l'Estat pot promoure, coordinar o adoptar totes les mesures que siguin necessàries per a evitar danys mediambientals irreparables o per a protegir la salut humana, amb la col·laboració de les comunitats autònomes i d'acord amb les seves respectives competències".

3.3. Títols competencials de les comunitats autònomes

En un principi, es distingia entre les comunitats autònomes que havien accedit a l'autonomia per la via ràpida de les que ho feien per la via lenta (article 143 CE) pel que fa a l'assumpció de la competència del medi ambient. Aquesta distinció s'extingeix en el moment en què la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de transferències de competències a les comunitats autònomes, atorga a les de via lenta també les competències de "desenvolupament legislatiu i execució en matèria de normes addicionals de protecció del medi ambient". I quan aquestes, per la seva banda, inclouen la **competència de desenvolupament de la legislació i execució de la protecció del medi ambient**.

Les comunitats autònomes, com passava amb l'Estat, també tenen **títols competencials** que afecten els àmbits materials del medi ambient que, per la seva especificitat, s'imposen al de medi ambient. Per exemple, l'ordenació del seu territori, agricultura i caça i pesca.

I, així mateix, tenen la possibilitat **d'establir normes addicionals de protecció**. És a dir, poden anar més enllà.

Recapitulant, doncs, i tenint en compte el que ja hem exposat, els títols competencials de les comunitats autònomes són els que estableixen els seus estatuts d'autonomia conforme a l'article 148. 1.9 i el 149.1.23 CE.

Exemple de jurisprudència

STC 13/1998, de 26 de gener.



Portal del Ministeri de Medi Ambient.
www.mma.es.



Imatge de l'interior del Parlament. <http://www.parlament-cat.net>

Exemple de jurisprudència

STC 102/1995.

Així, com ja s'ha comentat en la introducció, **Catalunya ha assumit les seves competències** en l'article 10.1.6 del seu Estatut d'autonomia, que estan essent ampliadades amb la reforma de l'Estatut de 2006.

Sigui com sigui, i d'acord amb la Constitució espanyola (article 149.1.23), l'Estat té la competència exclusiva sobre la legislació bàsica. Les comunitats autònomes la desenvolupen i poden, també, establir mesures addicionals de protecció del medi ambient.

Qualsevol comunitat autònoma pot, per tant, iniciar polítiques mediambientals més estrictes que les estatals. En el cas de Catalunya, no només pot, sinó que el seu Estatut li exigeix que així sigui, i més si es té en compte el tarannà que està emprenent l'evolució del seu Estatut i el seu desenvolupament.

3.4. Títols competencials dels ens locals

L'Estat té la competència per a definir els principis generals pel que fa al medi ambient que podran assumir els ens locals. Fins i tot pot delegar-los alguna de les seves pròpies competències en aquesta matèria.

La **Llei reguladora de les bases del règim local** de 1985 redactada per l'Estat, en l'**article 25**, atorga als ens locals diferents títols competencials sobre medi ambient.

Per tant, per a conèixer les competències que tenen els municipis en matèria mediambiental, caldrà consultar la normativa bàsica establerta per l'Estat. Aquestes competències municipals no s'han de considerar un obstacle per a les competències de l'Estat o de les comunitats autònomes, sempre que es realitzin com a **complementàries o residuals**.

Així, **els municipis** podran assumir les competències en matèria mediambiental que siguin susceptibles de ser-ho en virtut del que disposa la Constitució i segons el que hagi establert:

- en primer terme, la legislació bàsica estatal;
- en segon terme, tant la normativa estatal com l'autonòmica d'acord amb les seves competències.

Vegeu també

Podem consultar aquest tema en l'apartat 5.1 d'aquest mòdul.



Portal del Departament de Medi Ambient.
<http://mediambient.gencat.net>

Exemples de jurisprudència

STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 12-a i 12-b, respectivament.

De fet, són els ens locals els que tenen un dels papers més determinants en la protecció del medi ambient.

Els municipis, en ser una administració propera als ciutadans, poden ser un **canal molt eficaç i visible per a la implementació de polítiques mediamambientals**. Així avui, i cada vegada més, moltes viles ja opten per un model de creixement sostenible en el qual l'aplicació de l'Agenda 21 és una prioritat. Altres municipis s'han adherit al moviment de les viles "lentes" (*citta slow movement*), que pretenen seguir un ritme pausat, i finalment algunes han optat per un model de creixement i una planificació urbanístiques més raonable i conforme als interessos generals.

Algunes decisions importants

D'ells depèn en gran manera l'organització territorial del municipi, quins terrenys seran finalment urbanitzables d'acord amb la llei i si es protegeixen o es converteixen en sòl urbà. Com creix la ciutat o la vila; si s'incorpora una recollida selectiva de residus estricta o si tan sols se ceneix estrictament al que estableix la llei. Des dels municipis també es decideix, encara que sovint coordinat amb els governs autonòmics, si es construeixen en el seu terme molins de vent, abocadors o plantes de reciclatge.



Consell Municipal de Medi Ambient i Sostenibilitat. Ajuntament de Barcelona. Pla per a la implementació de l'Agenda 21 (Acció 21).
<http://www.mediambient.bcn.es/cat/welcome2.htm>



Aquest moviment defensa un tipus de ciutat on imperi la tranquil·litat. Es tracta d'una de les opcions que hi ha per a assolir la protecció del medi ambient. En efecte, altres vies, òbviament, poden ser i són igual d'eficaces i respectables. <http://www.cittaslow.net/>

4. Sistemes de responsabilitat

4.1. Introducció

La Constitució preveu els principis del sistema per a la reparació dels danys ambientals. En particular, l'apartat tercer de l'**article 45 de la Constitució espanyola de 1978** disposa:

"La llei fixarà sancions penals o, si escau, administratives per als qui violin el que es disposa en l'apartat anterior i establirà l'obligació d'aquests de reparar el dany causat."

Aquesta és la base a partir de la qual es dissenya la responsabilitat en relació al medi ambient.

La responsabilitat pot ser civil, penal i/o administrativa.

Els danys ambientals poden provocar diferents tipus de lesions. D'una banda, poden ocasionar danys als béns o drets privats o a les persones. De l'altra, poden provocar danys generals no individualitzables. Siguin quines siguin les conseqüències dels danys, l'exigència de reparació dels danys es configura d'acord amb l'esquema següent:

1. Quan els danys siguin conseqüència d'un fet que sigui constitutiu de delictes, la responsabilitat s'ha de resoldre en l'àmbit penal. Com es veurà a continuació la comissió d'un il·lícit penal suposa, generalment, l'obligació de reparar el dany causat com a conseqüència d'aquest.
2. Quan els danys ambientals no deriven d'un fet constitutiu de delictes, s'ha d'anar al règim de responsabilitat extracontractual. En aquest cas, la responsabilitat pels danys causats pels particulars s'exigeix d'acord amb el que preveu l'art. 1902 CC i, si el causant dels danys és l'Administració pública, ens trobem davant dels supòsits de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública regulats en l'art. 132 i següents de la LRJPAC.
3. Quan els danys ambientals es deriven d'una infracció administrativa, caldrà resoldre-ho en l'àmbit sancionador administratiu. En aquest cas, la LRJPAC estableix l'exigència de la reposició de la situació alterada al seu estadi originari (art. 130.2).

Fins i tot es pot parlar de **responsabilitat de l'Estat legislador**; una responsabilitat que, en tot cas, aniria acompanyada d'una declaració d'inconstitucionalitat de la llei causant i que pot dur a crear nova normativa per a solucionar la responsabilitat creada per l'Estat legislador.

Una altra qüestió que hi està lligada és la de les lleis desproporcionades amb relació al dret de propietat que també poden dur a una responsabilitat per part de l'Estat, més individualitzada, si escau, si és que s'acaben declarant inconstitucionals.

Fem referència al fenomen que als Estats Units es coneix com a *regulatory takings*, **regulacions expropiatòries** de la propietat (Aguilera Vaqués, 2004), però no analitzarem aquesta qüestió i us remetem a les obres escrites sobre aquest tema perquè és complex i perquè indirectament s'ha tractat ja en el primer apartat.

Lectures recomanades

E. **García de Enterría** (2005). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador en el Derecho español*. Madrid: Civitas.

J. **Díaz Delgado** (2005). *Responsabilidad patrimonial del Estado legislador, administrador y juez*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Recapitulant, a continuació es descriuen diverses qüestions relacionades amb la responsabilitat legal. Es tracta de veure quines **conseqüències** es deriven del fet d'**incomplir la legislació ambiental**.

Cal distingir entre tres tipus de responsabilitats: penal, civil i administrativa. Les responsabilitats penal i administrativa es caracteritzen per la seva finalitat sancionadora, mentre que l'esperit de la responsabilitat civil és més reparador. Es començarà per la responsabilitat més contundent en la resposta, la penal.

4.2. Responsabilitat penal

La responsabilitat és penal quan ens trobem davant de conductes especialment greus regulades com a tals per la llei.

Per la seva naturalesa, les sancions penals tan sols es podran imposar a les **persones físiques** que, amb la seva acció o omissió dolosa o culpable, hagin comès algunes de les **conductes punibles** per llei que s'anomenen *delictes i faltas*. La sanció més greu que es pot imposar en aquest sentit –i en tot l'ordenament– és la presó.

Exemple

La Llei 9/2002, de 24 d'abril, sobre la concessió d'un crèdit extraordinari per un import de 26.087.101,17 euros per al pagament de sentències derivades de la responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador pel gravamen complementari de la taxa del joc, establert el 1990.



Portal de DEPARNA.
www.deparna.org

Lectura recomanada

E. **Amenós**; A. **Peñalver**; Ll.-X. **Toldrà** (1996). *Els drets del medi ambient*. Tarragona: El Mèdol.



Tribunal Supremo

Jutjats i tribunals

Consell General del Poder Judicial. A l'esquerra, el Tribunal Suprem i a la dreta, jutjats i tribunals. Al seu lloc web s'explica l'organització del poder judicial i la seva estructura.
<http://www.poderjudicial.es>

Per tant, tot i que les persones jurídiques (empreses, indústries, societats, etc.) no poden tenir responsabilitats penals –arran del principi general de *societas delinquere non potest* ('les societats no poden delinquir')–, sí que en poden tenir les persones que dirigeixen o representen aquestes empreses, les responsables de l'acció.

Com és sabut, el dret penal en general té i ha de tenir l'última paraula en la resposta d'un estat a les conductes condemnable.

Per tant, estem, com s'ha dit, davant de la **darrera solució** que els poders públics presenten contra la manca de responsabilitat dels ciutadans.

Abans, cal acudir a la responsabilitat administrativa i/o civil, que des del punt de vista patrimonial són molt més satisfactòries. Malauradament, en la pràctica, les sancions penals són les que han tingut més ressò, i en alguns casos més eficàcia fins i tot per raons merament aleatòries que sovint responen al tarannà eficaç d'alguns fiscals penals mediambientalistes i la saturació, per altra banda, dels tribunals contenciosos administratius –en especial a Catalunya.

Responsabilitat penal

Segui com sigui, la responsabilitat penal hauria de ser, ha de ser i és l'última solució, i es reserva per a situacions molt greus.

La responsabilitat penal amb relació al medi ambient està regulada en el **Codi penal** aprovat per la **Llei orgànica 10/1995**, de 23 de novembre, del Codi penal, modificat després per la **Llei orgànica 15/2003**, de 25 de novembre.

El **títol setzè** tipifica "Els delictes relatius a l'ordenació del territori i la protecció del patrimoni històric i del medi ambient". El **capítol tercer** regula els delictes contra els recursos naturals i el medi ambient en els **articles 325 a 331**, el que tradicionalment es coneix com a *delictes ecològics*.

En l'**article 325** s'especifiquen les **penes i els tipus penals** principals, i s'exigeix que hi hagi dol i/o vulneració de la llei, i per als casos en què s'atempti, a més a més, contra la salut de les persones, la pena serà més greu. Aquest article parla tant d'excavacions com d'abocaments, emissions, radiacions i sorolls, entre molts altres actes delictius.

L'objecte d'aquestes ofenses pot ser tant l'atmosfera com el sòl, el subsòl, les aigües marítimes o subterrànies i els espais transfronterers. En tot cas si es posa en perill o es danyen els sistemes naturals.

La pena de presó que s'imposarà serà més estricta si finalment el risc greu de perjudici **atempta contra la salut** de les persones.

Si tots aquests actes es fan dolosament, i per a ser més exactes, si els actes que descriu l'apartat segon de l'article 325 es **cometen amb dol**, hi haurà una pena més gran encara; s'imposarà pena per danys a les persones que es descriu en l'apartat primer i a més a més, una pena de presó de dos a quatre anys.

"Capítulo III. De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente

Artículo 325

1. Será castigado con las penas de prisión de seis meses a cuatro años, multa de ocho a 24 meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso, en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior.

2. El que dolosamente libere, emita o introduzca radiaciones ionizantes u otras sustancias en el aire, tierra o aguas marítimas, continentales, superficiales o subterráneas, en cantidad que produzca en alguna persona la muerte o enfermedad que, además de una primera asistencia facultativa, requiera tratamiento médico o quirúrgico o produzca secuelas irreversibles, será castigado, además de con la pena que corresponda por el daño causado a las personas, con la prisión de dos a cuatro años."

Codi penal (2003)

L'article 325 és el tipus principal. Els altres preceptes desenvolupen, matisen i precisen el que s'estableix en l'article 325 CP.

Així, l'article 326 determina **en quins casos s'imposarà una pena superior en grau**; per exemple, si una indústria actua clandestinament o actua desobeint ordres expresses de l'autoritat administrativa corresponent.

"Artículo 326

Se impondrá la pena superior en grado, sin perjuicio de las que puedan corresponder con arreglo a otros preceptos de este Código, cuando en la comisión de cualquiera de los hechos descritos en el artículo anterior concorra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que la industria o actividad funcione clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones.
- b) Que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades tipificadas en el artículo anterior.
- c) Que se haya falseado u ocultado información sobre los aspectos ambientales de la misma.
- d) Que se haya obstaculizado la actividad inspectora de la Administración.
- e) Que se haya producido un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.
- f) Que se produzca una extracción ilegal de aguas en período de restricciones."

L'article 327 fa referència a **altres tipus de mesures** que poden prendre el jutge o tribunal per tal d'evitar danys, impedir-los o localitzar i/o neutralitzar el possible infractor.

"Artículo 327

En todos los casos previstos en los dos artículos anteriores, el Juez o Tribunal podrá acordar alguna de las medidas previstas en las letras *a* o *e* del artículo 129 de este Código."

L'article 328 es refereix a l'**establiment de deixalleries i dipòsits tòxics i perillosos** que afectin la salut de les persones i els sistemes naturals.

"Artículo 328

Serán castigados con la pena de prisión de cinco a siete meses y multa de 10 a 14 meses quienes estableciesen depósitos o vertederos de desechos o residuos sólidos o líquidos que sean tóxicos o peligrosos y puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas."

L'article 329 agreuja les penes per als **funcionaris i autoritats**.

"Artículo 329

1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, hubiere informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a que se refieren los artículos anteriores, o que con motivo de sus inspecciones hubieren silenciado la infracción de Leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de seis meses a tres años o la de multa de ocho a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado hubiese resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia."

L'article 330 també les agreuja pels delictes comesos en **espais naturals protegits**.

"Artículo 330

Quien, en un espacio natural protegido, dañare gravemente alguno de los elementos que hayan servido para calificarlo, incurrirá en la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses."

I, finalment, l'article 331 redueix les penes davant dels casos d'**imprudència greu i no-dol**.

"Artículo 331

Los hechos previstos en este Capítulo serán sancionados, en su caso, con la pena inferior en grado, en sus respectivos supuestos, cuando se hayan cometido por imprudencia grave."

El **capítol quart** tipifica els delictes dirigits a protegir la **flora i la fauna** (articles 332 a 336) i presenta una distribució de delictes i grau de les penes similar als del capítol anterior.

"Capítulo IV. De los delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos

Artículo 332

El que con grave perjuicio para el medio ambiente corte, tale, queme, arranque, recolecte o efectúe tráfico ilegal de alguna especie o subespecie de flora amenazada o de sus propágulos, o destruya o altere gravemente su hábitat, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a 24 meses.

Artículo 333

El que introdujera o liberara especies de flora o fauna no autóctona, de modo que perjudique el equilibrio biológico, contraviniendo las leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de flora o fauna, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a 24 meses.

Artículo 334

1. El que cace o pesque especies amenazadas, realice actividades que impidan o dificulten su reproducción o migración, contraviniendo las leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de fauna silvestre, comercie o trafique con ellas o con sus restos será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a 24 meses y, en todo caso, inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de dos a cuatro años.

2. La pena se impondrá en su mitad superior si se trata de especies o subespecies catalogadas en peligro de extinción.

Artículo 335

1. El que cace o pesque especies distintas de las indicadas en el artículo anterior, cuando esté expresamente prohibido por las normas específicas sobre su caza o pesca, será castigado con la pena de multa de ocho a 12 meses e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de dos a cinco años.

2. El que cace o pesque especies a las que se refiere el apartado anterior en terrenos públicos o privados ajenos, sometidos a régimen cinegético especial, sin el debido permiso de su titular, será castigado con la pena de multa de cuatro a ocho meses e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de uno a tres años, además de las penas que pudieran corresponderle, en su caso, por la comisión del delito previsto en el apartado 1 de este artículo.

3. Si las conductas anteriores produjeran graves daños al patrimonio cinegético de un terreno sometido a régimen cinegético especial, se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años e inhabilitación especial para el ejercicio de los derechos de cazar y pescar por tiempo de dos a cinco años.

4. Se impondrá la pena en su mitad superior cuando las conductas tipificadas en este artículo se realicen en grupo de tres o más personas o utilizando artes o medios prohibidos legal o reglamentariamente.

Artículo 336

El que, sin estar legalmente autorizado, emplee para la caza o pesca veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva para la fauna, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a 24 meses y, en todo caso, inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de uno a tres años. Si el daño causado fuera de notoria importancia, se impondrá la pena de prisión antes mencionada en su mitad superior."

Arran de la brutal violència que en alguns casos s'ha infligit als animals de companyia amb l'excusa que eren propis i "animals", el Codi penal tipifica aquestes actuacions tan condemnable en l'**article 337 (animals domèstics)**.

"Artículo 337

Los que maltrataren con ensañamiento e injustificadamente a animales domésticos causándoles la muerte o provocándoles lesiones que produzcan un grave menoscabo físico serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año e inhabilitación especial de uno a tres años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales."

Per acabar, el **capítol cinquè** del mateix títol inclou les **disposicions comunes** que augmenten les mesures en alguns casos, per exemple, si aquests delictes es cometen en espais protegits.

"Capítulo V. Disposiciones comunes

Artículo 338

Cuando las conductas definidas en este Título afecten a algún espacio natural protegido, se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas.

Artículo 339

Los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar la adopción, a cargo del autor del hecho, de medidas encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como adoptar cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes tutelados en este Título.

Artículo 340

Si el culpable de cualquiera de los hechos tipificados en este Título hubiera procedido voluntariamente a reparar el daño causado, los Jueces y Tribunales le impondrán la pena inferior en grado a las respectivamente previstas."

En suma, el Codi penal defineix com a delictes diversos desenes de conductes greus contra el medi ambient.

Aquest **canvi normatiu** ha suposat una **millora substancial** pel que fa al codi anterior, en el qual molt pocs comportaments greus eren considerats delictes, i les penes previstes eren tan baixes que els infractors les cometien sabedors de les seves escasses conseqüències.

El Codi penal sanciona els delictes ecològics que suposin danys a l'ordenació del territori o urbanístics, els recursos naturals i el medi ambient, la flora i fauna, i aquells derivats de l'energia nuclear i les radiacions ionitzants, els incendis forestals i altres delictes de risc.

El càstig per haver comès un delictes ecològic pot dur a la presó o a l'arrest de cap de setmana.

La majoria de les penes de **presó** oscil·len entre el mínim de sis mesos fins a dos, tres, quatre o, fins i tot, nou anys en alguns supòsits.

L'**arrest de cap de setmana**, establert per exemple per al delictes d'abocaments tòxics, consisteix en la privació de llibertat durant trenta-sis hores del cap de setmana.

La pena de **multa**, que està inclosa en gairebé tots els delictes contra el medi ambient, es basa en la imposició d'una sanció monetària. L'article 88 permet que es puguin substituir les penes de presó que no excedeixin d'un any i, fins i tot, amb caràcter excepcional, les que no excedeixin de dos anys, per arrest de cap de setmana o multa.

Altres penes consisteixen en la inhabilitació especial per a ocupació o càrrec públic.

Moltes de les conductes contra el medi ambient que no són delictes poden ser **infraccions administratives** i, per tant, ser susceptibles de denúncia i sanció.

Amb una denúncia administrativa, es comuniquen uns fets que atempten presumiblement contra les lleis amb la consideració expressa d'infracció administrativa.

En aquest cas, és l'autoritat administrativa competent –normalment l'Agència o Conselleria de Medi Ambient, l'Ajuntament o alguns òrgans de l'Estat com les confederacions hidrogràfiques– la que imposarà sancions administratives, si escau, normalment multes pecuniàries, encara que també pot imposar altres mesures, com suspensió d'activitats, retirada de llicències, etc.

Si la infracció administrativa és comesa en l'exercici de l'**activitat empresarial**, la **responsabilitat** jurídica recau en la mateixa **empresa**, a diferència de la responsabilitat penal, que ho fa en la persona que ha comès el delictes.

Així mateix, molts dels delictes ecològics es distingeixen de la simple infracció de la legislació ambiental només per l'especial "gravetat" que tenen, la qual no sol ser fàcil de determinar.

En general, qualsevol delictes o falta pot generar també una **responsabilitat civil**, que es regeix per les mateixes normes que regulen la responsabilitat civil, i pot comportar que els recurrents obtinguin una compensació patrimonial o, per exemple en el cas de l'acció negatòria, la fi de l'acció infractora (com podria ser una acció contaminant). Remissió

Amb relació als **processos penals**, les **accions civils** es poden exercir en dos moments:

- En el mateix procés penal (article 109 i següents del Codi penal). De fet, és el més oportú, ja que comporta un procediment menys, més ràpida i un cost menor.

Substitució de presó per arrest de cap de setmana o multa

Aquest fet pot dur, com critiquen diverses associacions ecologistes, que els delinqüents ambientals segueixin preferint cometre els delictes, ja que en la majoria dels casos poden abonar les multes sense dificultat.

- En el procés civil posterior (article 1902 del Codi civil), en el cas que no es vulgui demanar la responsabilitat civil en el mateix procés penal o en els casos d'arxivament de les actuacions penals.

Fora del procés penal es pot anar, òbviament, directament al procés civil, on s'obtindrà la indemnització corresponent, que pot ser patrimonial o negatori d'una acció.

A vegades aquest fet porta a plantejar-se el dubte de si estem davant d'una infracció penal o d'una infracció administrativa. Un criteri de distinció són les **sancions previstes**, ja que la privació de llibertat només és possible en l'àmbit penal. Només un jutge o tribunal penal pot imposar a una persona una sanció consistent a enviar-la a la presó, però mai l'Administració.

Ara bé, les sancions de multa no són un tret diferenciador, ja que es poden aplicar tant per infraccions penals com administratives. Fins i tot, trobem multes administratives molt més elevades que les penals.

Tot i així, dir que el criteri distintiu és la sanció no ens soluciona el problema de saber **quan una acció** que atempta contra el medi ambient **és una infracció penal o administrativa**, ja que la sanció és una conseqüència del tipus d'infracció que es cometi. Això ha fet que s'hagi dit que hi haurà delictes en els casos de més gravetat, d'acord amb el principi d'intervenció mínima del dret penal.

La conducta delictiva regulada en el Codi penal és aquella acció contaminadora que incompleix la normativa administrativa i posa en risc de greu perjudici o pot perjudicar greument determinats béns jurídics (salut de les persones, vida animal, vegetal, etc.). La sanció penal més característica és la privació de llibertat.

La pena privativa de llibertat comporta alguna de les **penes accessòries** següents:

- la suspensió de tot treball o càrrec públic,
- la inhabilitació especial per al dret de sufragi passiu (ser votat en unes eleccions) durant el temps que duri la condemna,
- la inhabilitació especial per treball especial, per treball o càrrec públic, professió, ofici, indústria, comerç o qualsevol altre dret que hagi tingut relació amb el delictes comès.

4.3. Responsabilitat civil

Aquell que produeixi un dany a un altre o altres està obligat a rescabalar-lo. La responsabilitat és l'obligació legal que té una persona de reparar qualsevol menyscapte, dany o pèrdua causats a un tercer.

La responsabilitat civil pot ser contractual o extracontractual. La contractual es regirà pel que preveuen els contractes i l'ordenament jurídic. La resta es considera **extracontractual**, ja que no hi intervé una obligació contractual i pot estar provocada per un acte il·lícit i, fins i tot tal com s'ha explicat en l'apartat anterior, tipificat en la llei penal. Aquesta responsabilitat seria la derivada del delictes ecològic.

La responsabilitat civil neix de l'**article 1902 del Codi civil**, que diu:

"[...] el qui per acció o omissió causa dany a algú altre, si hi intervé culpa o negligència, resta obligat a reparar el dany que ha causat."

Aquest article dóna la clau jurídica d'actuació dins del camp civil per la qual una empresa està obligada a prevenir els danys greus o lleus al medi ambient i, a més, en cas que els produeixi, independentment de les accions penals o administratives, està obligada a rescabalar els danys causats.

En suma, la responsabilitat civil en general, i també pel que fa als danys al medi ambient, pot tenir una doble naturalesa: contractual o extracontractual.

La primera prové, com el seu nom indica, d'un **contracte** que és, en sentit ampli, tot acord de voluntats pel qual les persones s'obliguen a un compromís. I es pot reconduir bàsicament a dos supòsits:

- La resolució del contracte d'arrendament d'un immoble quan s'acrediti que a l'habitatge es fan activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses o il·lícites.
- La possibilitat que una comunitat de propietaris pugui prohibir l'exercici en un immoble d'activitats no permeses en els estatuts.

La segona –la responsabilitat civil **extracontractual**– és la que apareix, com s'ha dit, quan una conducta causa **danys al medi ambient**.

Lectura recomanada

G. Palao Moreno (1998). *Responsabilidad civil por daños al medio ambiente*. València: Tirant lo Blanc.

Regulacions

El primer cas està regulat per la Llei d'arrendaments urbans de 24 de novembre de 1994 i el segon, per la Llei de propietat horitzontal de 21 de juliol de 1960.

Aquí la responsabilitat no està lligada a cap contracte, sinó al principi general de qui causa un dany l'ha de reparar. Per tant, serà aquesta responsabilitat la més important des del punt de vista de la reparació al medi ambient.

A més de l'article 1902, ja esmentat, també cal tenir en compte l'**article 1908 del Codi civil**, que regula alguns aspectes més concrets que fan responsable el propietari per determinades activitats contaminadores com inflamació de substàncies perilloses, fums, o emanacions de clavegueres, entre d'altres.

També és important la consulta del **Llibre verd de la Comunitat Europea** sobre reparació del dany ecològic, ja que parla de la responsabilitat civil com a mitjà de reparació dels danys al medi ambient i possibles solucions per a aquells supòsits en què el mecanisme de la responsabilitat civil falla.

En aquest sentit, cal observar com el sistema de responsabilitat que s'ha descrit presenta deficiències importants a l'hora de reparar danys ambientals. Aquest sistema no té, a més, efectes preventius, ja que la responsabilitat actua un cop s'ha produït el dany ambiental. Per a fer front a aquestes deficiències, la Unió Europea va aprovar la Directiva 2004/35/CE, del Parlament Europeu i del Consell, sobre responsabilitat ambiental en matèria de prevenció i restauració de danys ambientals.

La Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental ha traslladat aquesta directiva a l'ordenament espanyol.

Com mostra l'exposició de motius de la LRM aquest mandat ha estat objecte de desplegament per mitjà de diferents normes jurídiques que, malgrat la seva extensió i actualització, no han estat capaces de prevenir la producció reiterada d'accidents de diversa naturalesa que han tingut conseqüències gravíssimes per a l'entorn natural. Això posa de manifest la necessitat de disposar d'una legislació ambiental que instrumenti nous sistemes de responsabilitat que previnguin eficaçment els danys mediambientals i, per als casos en què aquests s'arribin a produir, n'assegurin una reparació ràpida i adequada.

La LRM estableix un sistema de responsabilitat complementari a la resta. Com reconeix l'exposició de motius "aquesta llei transposa, incorporant al nostre ordenament jurídic un règim administratiu de responsabilitat ambiental de caràcter objectiu i il·limitat basat en els principis de prevenció i que 'qui contamina paga'".

Es tracta, efectivament, d'un règim administratiu en la mesura que institueix tot un conjunt de potestats administratives amb l'exercici de les quals l'Administració pública ha de garantir el compliment de la llei i l'aplicació del règim de responsabilitat que incorpora. Se separa, doncs, de la responsabilitat civil clàssica, en què els conflictes entre el causant del dany i el perjudicat es dirimeixen en una seu judicial.

Consulta recomanada

Reial decret 2090/2008, de 22 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament parcial de la Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental.

Vegeu també

Vegeu el contingut de la LRM en el mòdul 5.

Per acabar, es descriuen alguns dels **aspectes importants** de la responsabilitat civil extracontractual per danys al medi ambient, aspectes que han anat concretant el legislador, l'Administració i sobretot la jurisprudència:

1) En primer terme, caldrà **determinar el subjecte contaminador**, que és qui té el deure de reparar el dany causat; el lesionat haurà de provar aquesta imputació de responsabilitat. Ara bé, a vegades, les lleis el poden determinar de manera expressa (per exemple, en la normativa sobre residus perillosos).

Davant de diversos subjectes contaminadors, **respondran solidàriament** –o sigui, qualsevol d'ells per la totalitat del dany causat–, tret que es pugui demostrar el grau de participació en el resultat final danyós de cadascun d'ells. En aquest cas, es podrà exigir la total responsabilitat a qualsevol dels agents sens perjudici del dret de repetició que tindrà qui ha satisfet la responsabilitat envers la resta. Aquest dret de repetició significa que qui hagi respost per la totalitat tindrà accions legals contra la resta dels responsables per la part que els pertoca.

2) En segon terme, la responsabilitat civil no es basa en un criteri d'imputació subjectiva (la persona ha actuat de manera culposa o negligentment), com es podria deduir d'una interpretació literal de l'article 1902 del Codi civil. La jurisprudència s'ha encarregat d'interpretar aquest article des del punt de vista d'una **certa objectivització** de la responsabilitat civil i, per tant, cada vegada menys se n'exigeix la culpa a l'agent contaminador.

Així, s'ha fet preminent la **teoria del risc**, fins a tal punt que ha **desaparegut** quasi totalment el **requisit de la culpa**. Segons aquesta teoria, si el progrés tècnic genera nous danys, també ha d'aportar els mitjans per a evitar-los. La diligència haurà d'anar molt més lluny de la d'un "bon pare de família", que és la que es pot exigir a qualsevol ciutadà. Aquesta diligència serà definida en funció de l'activitat desenvolupada i del risc que genera.

Tot i que el principi general és el de responsabilitat per risc fins que no s'aprovi la nova llei, l'ordenament jurídic preveu alguns supòsits de responsabilitat objectiva on no és possible escapar-se de l'obligació de rescabalar, ja que aquesta neix per la simple realització de l'activitat causant del dany. Així ho preveuen diferents lleis ambientals.

El compliment de la normativa que reguli l'activitat no exclou l'obligació de reparar el dany. Per tant, si es produeix un dany, tot i que es compleixi la reglamentació administrativa, serà perquè la diligència i la previsió no eren completes i s'ha de reparar.

Lectura recomanada

M. J. Reyes López (coord.) (2001). *Derecho ambiental español*. València: Tirant lo Blanch.

Lectura recomanada

Amenós, Peñalver i Toldrà, 1996, pàg. 32.

Exemple

Així ho determina alguna normativa sectorial com la de residus sòlids urbans i perillosos.

Lleis ambientals

Llei de 29 d'abril de 1964, energia nuclear; Llei de 4 d'abril de 1970, caça; Llei de 21 de juliol de 1973, mines; Llei de 14 de maig de 1986, residus tòxics i perillosos, etc.

3) Per altra banda, un altre element essencial és la relació de causalitat que consisteix en la **relació causa-efecte** entre la **conducta** del contaminador i el **dany causat**. Aquí també serà l'actor, el que reclami els danys, qui haurà de provar aquest nexa causal.

També ens podem trobar en mecanismes d'eliminació (cas fortuït o força major) o reducció (intervenció decisiva d'un tercer o de la mateixa víctima) de responsabilitat civil. Els mecanismes d'eliminació no són aplicables a tots els supòsits, ja que hi ha normativa sectorial que els ha exclòs en apreciar una responsabilitat pel mer resultat (legislació nuclear o de mines, per exemple).

4) I a més, s'ha de produir un **dany** i aquest **ha de ser cert**. Les expectatives no compten. Els danys futurs hauran de ser determinats i quantificables econòmicament.

Per finalitzar, es recorda que a Catalunya el dret civil català té mesures civils addicionals per a protegir el medi ambient.

Algunes mesures civils

Especial rellevància té l'acció negatòria, que permet aturar les accions molestes i/o contaminants recollides en la Llei 13/1990, de 9 de juliol, de l'acció negatòria, les immissions, les servituds i les relacions de veïnatge.

4.4. Responsabilitat administrativa

La responsabilitat és administrativa quan es comet una infracció administrativa prevista en alguna de les lleis ambientals (residus, contaminació atmosfèrica, etc.). L'incompliment de qualsevol norma ambiental, si és detectada, porta associada una actuació administrativa de l'òrgan ambiental competent estatal, autonòmic o municipal.

Aquestes actuacions poden ser de dos tipus:

- Actuacions sancionadores.
- Actuacions de control de l'activitat (licències, autoritzacions, inspeccions o concessions).

L'actuació administrativa sol portar com a conseqüència una responsabilitat civil associada a la falta i una obligatorietat d'adoptar mesures que impedeixin la comissió futura de la falta.

Quan l'Administració mediambiental incoa un expedient administratiu i sanciona una empresa, sol imposar la **multa** que correspongui a la tipificació de la falta, sol sol·licitar una determinada suma de diners per danys i, finalment, sol imposar unes **prescripcions tècniques** que impedeixin i/o redueixin el risc de cometre la mateixa falta.

L'acció administrativa va dirigida habitualment **contra la societat**, no contra els seus directius, i la responsabilitat administrativa i civil consegüent sol recaure normalment en l'**empresa**.

1) Les lleis ambientals i la Llei de procediment administratiu recullen el procediment sancionador i el procediment de defensa que té el format d'expedient.

2) Una vegada esgotat aquest procediment, es pot recórrer mitjançant procediment contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de la comunitat autònoma.

3) Posteriorment, es pot apel·lar contra aquesta sentència davant de la Sala Tercera del Tribunal Suprem.

4) Finalment, contra la sentència d'aquest, es pot recórrer en revisió davant la Sala Especial del Tribunal Suprem.

Les infraccions administratives es classifiquen en:

- Molt greus
- Greus
- Lleus

Sempre els correspon una sanció que sol ser de multa. Al principi, les multes eren d'escassa quantitat i, per tant, tenien poc efecte dissuasori d'evitar danys al medi ambient. Darrerament, les multes s'han apujat en molts casos fins a arribar a grans quantitats.

Hi ha **altres** tipus de **sancions** com són el precintatge, la suspensió temporal o definitiva, total i parcial, d'una activitat, la inhabilitació professional, etc. I també s'estableix que aquestes sancions són compatibles amb l'obligació de reparar el dany causat tot deixant la situació alterada en el seu estat anterior i la indemnització pels danys i perjudicis causats.

No es poden descriure aquí tots els **sistemes sancionadors** de totes les activitats que l'Administració regula, ja que són gairebé totes: des dels transports, passant per una petita empresa de botons, una planta de gestió de residus orgànics i acabant per una explotació agrícola. Qualsevol d'aquestes activitats està regulada per l'Administració, té a veure amb el medi ambient i pot comportar, i comporta en alguns casos, sancions administratives a aquells que vulnerin les lleis que les regulen.

Altres sancions

L'Administració, a vegades, és reticent a imposar aquestes mesures perquè poden posar en perill la continuació de l'empresa i, per tant, dels llocs de treball. En aquests casos, es fa necessari trobar un equilibri entre els interessos dels treballadors i la protecció del medi ambient.

Un exemple del que és un sistema de sancions pel que fa a les activitats és la **Llei catalana 3/1998**, de 27 de febrer, de la **intervenció integral de l'Administració ambiental** publicada en el DOGC 2598, de 13 de març de 1998, **modificada pel Decret 143/2003**, de 10 de juny, de modificació del Decret 136/1999, de 18 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de desplegament de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, i s'adapten els annexos i la Llei 1/1999, de 30 de març, de modificació de la disposició final quarta de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental.

Aquesta llei, que regula moltes activitats, també inclou sancions administratives i diferents intensitats de sanció. L'objectiu de la norma, tal com s'especifica en el seu preàmbul, és:

"El tractament integrat i preventiu de la contaminació per a evitar la transferència d'una part del medi a una altra és, d'altra banda, la solució que més s'adequa als nous requeriments de la Unió Europea."

Es tracta d'una norma que sorgeix per a **racionalitzar la normativa** i fer-ne una aproximació més genèrica i eficaç, com també es diu en el **preàmbul**. A continuació es mostren alguns paràgrafs d'aquest preàmbul que reflecteixen l'esperit de la Llei:

"[...] Aquesta Llei dóna resposta al seguit de mancances i requeriments esmentats amb dos grans objectius, com són la substitució del sistema d'intervenció administrativa de caràcter ambiental i l'assoliment d'un alt grau de protecció del medi ambient en conjunt. D'acord amb això, en primer lloc, es modifica el tractament uniformista actual de les activitats, tot classificant-les en tres grups en funció de la incidència ambiental que puguin tenir, segons sigui elevada, moderada o baixa, de tal manera que la intervenció administrativa també varia i és més o menys intensa o pot arribar a no haver-n'hi en les activitats d'incidència ambiental baixa. Al mateix temps, s'integren les autoritzacions i els sistemes de control mediambientals sectorials com a mitjà per a dur a terme un enfocament integrat en el procediment de valoració dels diferents tipus d'emissions a l'aigua, a l'aire i al sòl, evitant que es produeixi una transferència de contaminació d'un medi a un altre.

Aquesta Llei estableix un sistema d'intervenció administrativa atenent els principis i els criteris generals següents: integració de l'acció pública de prevenció i control de la contaminació, tenint en compte el medi ambient en conjunt; descentralització; coordinació entre les administracions públiques competents; simplificació dels procediments; modernització de les eines de gestió, i participació ciutadana.

Aquesta Llei també especifica el repartiment de funcions entre les administracions, evitant la superposició d'actuacions. [...] Un altre objectiu de la Llei és assolir la màxima simplificació administrativa i la descentralització de la gestió ambiental [...] Finalment, cal fer esment que aquesta Llei estableix un sistema d'infraccions i de sancions i els mecanismes necessaris per a regularitzar les activitats existents que no disposin de les corresponents autoritzacions ambientals exigibles."

Aquesta Llei fa referència concretament a una sèrie d'**autoritzacions administratives** que es requeriran per a dur a terme activitats, i també les **sancions corresponents** en el cas de vulneració de la norma. En aquest sentit, estableix:

"Article 22. Contingut de l'autorització ambiental

1. L'autorització ambiental de la Generalitat incorpora, quan s'escaigui, la declaració d'impacte ambiental, i té el contingut mínim següent:

a) Valors límit d'emissió de substàncies contaminants, els quals es poden substituir, segons la naturalesa i les característiques de l'activitat, per altres paràmetres o mesures equivalents.

b) Sistemes de tractament i control de les emissions, amb especificació del règim d'explotació i de la metodologia de mesurament, la freqüència, el procediment d'avaluació dels mesuraments i l'obligació de comunicar, amb la periodicitat que es fixi,

a l'òrgan ambiental competent les dades necessàries per a comprovar el compliment del contingut de l'autorització.

c) Determinació de les mesures relatives a les condicions d'explotació diferents de les normals que puguin afectar el medi ambient, com són, entre altres, la posada en funcionament, les fuites, les errades de funcionament, les aturades momentànies i el tancament definitiu de l'explotació.

d) Determinació, si cal, de prescripcions que garanteixin la protecció del sòl i de les aigües subterrànies, i les mesures relatives a la gestió dels residus generats per la instal·lació.

e) Fixació, si escau, de mesures per a minimitzar la contaminació a llarga distància.

f) Determinació de la garantia suficient, en funció de la magnitud de la instal·lació, per a respondre de les obligacions derivades de l'activitat autoritzada, de l'execució de totes les mesures de protecció del medi ambient, dels treballs de recuperació del medi afectat i, si escau, del pagament de les sancions imposades per les infraccions comeses per l'exercici incorrecte de l'activitat.

g) Fixació de l'import mínim de cobertura de la pòlissa d'assegurança per responsabilitat civil per danys ocasionats per l'activitat autoritzada.

h) Qualsevol altra mesura o condició que, d'acord amb la legislació vigent, sigui adequada per a la protecció del medi ambient, en conjunt, afectat per l'activitat."

La mateixa Llei:

- Regula la **responsabilitat administrativa**.

"Article 50. Responsabilitat

Són responsables de les sancions les persones físiques i jurídiques que han participat en la comissió del fet infractor.

Article 51. Procediment

La imposició de les sancions establertes per aquesta Llei es regeix per la normativa vigent en matèria de procediment sancionador."

- Incorpora un **sistema de sancions**.

"Article 52. Quantia de les sancions

1. Les infraccions molt greus són sancionades amb multes d'1.000.000 a 15.000.000 de pessetes.

2. Les infraccions greus són sancionades amb multes de 150.000 a 1.000.000 de pessetes.

3. Les infraccions lleus són sancionades amb multes de 25.000 a 150.000 pessetes."

- Estableix la possibilitat de **mesures cautelars**.

"Article 53. Mesures cautelars

1. En el cas de les activitats que s'exerceixin sense disposar de l'autorització o la llicència ambiental, segons s'escaigui, l'òrgan ambiental competent, si constata el risc d'unaafecció greu del medi ambient, la seguretat o la salut de les persones, pot ordenar, en la tramitació del procediment sancionador, la suspensió de l'activitat fins que s'hagi obtingut l'autorització o la llicència corresponents.

2. També es poden imposar multes coercitives amb la quantia màxima de 100.000 pessetes i amb un màxim de tres de consecutives."

- Estableix els criteris per a la **graduació de les sancions**.

"Article 54. Graduació de les sancions

Les sancions corresponents a cada classe d'infracció es graduen tenint en compte els criteris següents, que poden ser valorats separatament o conjuntament:

- a) El benefici derivat de l'activitat infractora.
- b) La intencionalitat de la persona infractora.
- c) El grau de participació en el fet per títol diferent al d'autor.
- d) La capacitat econòmica de la persona infractora."

- Disposa, entre altres extrems, qui té la **potestat sancionadora**.

"Article 55. Potestat sancionadora i òrgans competents

1. La potestat sancionadora per a les infraccions tipificades en aquesta Llei correspon a l'Administració de la Generalitat i als ens locals, segons l'àmbit de les competències respectives atribuïdes per aquesta Llei.

2. Els òrgans competents per a imposar les sancions es determinen per reglament.

Article 56. Aplicació de la legislació sectorial

La vulneració de les condicions imposades en l'autorització ambiental, en la llicència ambiental o directament per la normativa aplicable és sancionada d'acord amb el que disposi la legislació sectorial."

Resumint, doncs, aquí tan sols s'ha mostrat el que és un exemple de la regulació de la responsabilitat administrativa i la imposició de sancions, mesures cautelars i criteris per a aplicar-les.

Per acabar, i per altra banda, hi ha una altra cara de la moneda: els casos en què **l'Administració n'és la responsable**. Tot i que habitualment l'Administració s'encarrega de vetllar per la protecció del medi ambient, vigilant, corregint i sancionant les activitats o els particulars causants de danys ambientals, també és lògic deduir que la participació de l'Administració en l'activitat social i econòmica mitjançant la prestació de serveis públics, fet constitucionalment reconegut, pot incidir i ocasionar danys sobre els recursos naturals i sobre el medi ambient en general.

El **títol desè de la LRJPAC** (articles 139 a 146), amb fonament en l'**article 106.2 CE**, regula i determina l'existència de responsabilitat de les administracions públiques i de les seves autoritats i personal pels danys que ocasioni el funcionament normal o anormal dels serveis públics.

Perquè hi hagi responsabilitat patrimonial de l'Administració, com indica el Tribunal Suprem en diverses sentències, cal la concurrència dels **requisits** següents:

- 1) L'existència d'una lesió o dany en qualsevol dels béns o drets del particular afectat.

2) Que el dany al·legat pels particulars sigui efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat amb relació a una persona o grup de persones.

3) La imputació a l'Administració dels actes necessàriament productors de la lesió o del dany.

4) La relació de causalitat entre el fet imputable a l'Administració i la lesió, el dany o el perjudici produït. Aquesta relació de causalitat ha de ser, a més, exclusiva.

5) Que l'acció de la responsabilitat indemnitzable sigui exercida dins del termini d'un any comptat a partir del fet que va motivar la indemnització.

Observant aquests requisits, sobretot el primer, que exigeix que el dany es concreti en els béns o drets del particular afectat, és necessari incidir en la distinció entre una responsabilitat de l'Administració pels danys o lesions causats als particulars, als quals es refereix la normativa esmentada, i una responsabilitat de l'Administració pels danys causats al medi ambient en si mateix, considerat com a bé jurídic autònom.

Aquesta distinció és important des del moment en què, com hem vist tan reiteradament, en els casos de danys ambientals no solen concórrer els requisits que exigeix la legislació perquè sigui procedent la responsabilitat patrimonial de l'Administració que els ha ocasionat.

Tampoc, en aquest cas, disposem d'una regulació específica de la responsabilitat de l'Administració per danys mediambientals, només per a la relacionada amb l'energia nuclear. D'acord amb l'article 54 de la Llei 25/1964 de l'energia nuclear, es declara la responsabilitat de l'Estat com a explotador en cas d'accident nuclear, és clar que tampoc no és vàlid aquest exemple com a solució perquè aquesta responsabilitat es refereix a danys patits per particulars.

Per aquesta raó, principalment es plantegen qüestions de legitimació per a reclamar-la, sobre la relació de causalitat, etc., que es tradueixen en una **situació d'inseguretat jurídica** respecte de la protecció del bé jurídic mediambiental quan és l'Administració qui hi atempta en contra, i es necessita acudir a **altres mecanismes** com els següents:

- L'atribució general de la funció de protecció i restauració ambiental per a l'articulació del deure de reposar el medi ambient a l'estat en què es trobava abans de la causa del dany per al funcionament normal o anormal del servei públic.
- L'exigència de responsabilitats als funcionaris o agents.

En aquest últim sentit, cal indicar que la responsabilitat de l'Administració és compatible amb la responsabilitat disciplinària o penal que es pugui exigir al personal de l'Administració concret que l'hagi ocasionat.

5. L'accés a la informació sobre medi ambient

5.1. Introducció

Cada dia amb més freqüència les administracions públiques faciliten al ciutadà informació. Aquesta informació és rellevant per al ciutadà ja que permet realitzar millor, i de manera més còmoda, les seves activitats i permet, alhora, una relació més fàcil amb les administracions públiques i amb el seu entorn.

La transparència administrativa és un principi gràcies al qual els ciutadans podem tenir coneixement d'allò que succeeix a l'interior de les oficines administratives.

La **transparència administrativa** té importants conseqüències en la vida diària dels ciutadans:

- Trencar el tradicional secret administratiu i es produeix un autocontrol de la mateixa administració i del seu personal.
- Permet que els ciutadans es converteixin en participants actius, i no únicament reactius, en els afers públics.
- Permet que es formin una opinió sobre les activitats realitzades i, d'aquesta manera, les puguin controlar i acceptar més fàcilment ja que es permet una major vinculació.

Per tant, des d'un punt de vista general es pot observar com per mitjà de la transparència administrativa s'**incrementa la legitimitat democràtica** de les administracions.

Aplicada en l'àmbit del **medi ambient**, la transparència administrativa té importants conseqüències.

L'accés a la informació sobre medi ambient, a banda de concretar els principis a què hem fet referència, permet tenir en compte tots els problemes del medi ambient i conscienciar els ciutadans sobre la importància del medi ambient en les nostres vides diàries.

A aquests efectes és il·lustrativa la STS de 3 d'octubre de 2006:

Web recomanat

En diversos fòrums internacionals s'ha destacat la importància que té la transparència administrativa com a mecanisme per a lluitar contra la corrupció. En aquest sentit, consulteu: <http://www.transparency.org/>

"Un mayor acceso del público a la información ambiental y la difusión de tal información contribuyen a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una participación más efectiva del público en la toma de decisiones ambientales y, en definitiva, a la mejora del medio."

I aquest fet és especialment destacable en l'àmbit del medi ambient, en què s'imposen **nous models de relació entre els poders públics i els ciutadans** que comporten un enfortiment de la participació en el que s'ha anomenat *democràcia ambiental*, que necessàriament s'ha de sustentar en l'existència i l'intercanvi d'informació.

Respecte a això, en el Conveni d'Aarhus s'afirma el següent:

"Reconociendo que, en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta."

Conveni d'Aarhus (1998)

La informació sobre medi ambient és considerada com un instrument essencial per a portar a terme unes **polítiques** mediambientals més responsables i eficaces, i per a millorar i incrementar el suport que els ciutadans els donin i la **redenció de comptes dels poders públics** davant d'ells.

5.2. La regulació de l'accés a la informació sobre el medi ambient

Des del punt de vista del medi ambient hi ha diverses **normes** que preveuen l'accés a la informació administrativa.

El procés de regulació de l'accés a la informació sobre medi ambient no s'ha fet únicament a Espanya. La major part dels països del nostre entorn han aprovat normes sobre l'accés a la informació en matèria de medi ambient. La Unió Europea ha estat la impulsora d'aquest procés regulatori en el qual també han participat, com veurem a continuació, altres instàncies internacionals.

La **Directiva 90/313**, de 7 de juny, per la qual es regula l'accés a la informació en matèria de medi ambient va ser la primera norma que es va aprovar per a regular aquesta matèria, en concret per a establir uns **principis comuns** per a tota la Unió Europea.

"Considerando que las diferencias existentes entre las legislaciones vigentes en los Estados miembros en materia de acceso a la información sobre medio ambiente que obren en poder de las autoridades públicas pueden crear dentro de la Comunidad condiciones de desigualdad en lo que respecta al acceso a la información y/o a las condiciones de competencia."

Directiva 90/313, de 7 de juny, de 1990

El Conveni d'Aarhus

El Conveni d'Aarhus ha estat signat per la Comunitat Europea, els estats membres de la Unió Europea i altres estats que formen part de la Comissió de les Nacions Unides, com per exemple els Estats Units d'Amèrica, el Canadà, Israel o Austràlia.

Normes per a l'accés a la informació administrativa

El marc general de la informació administrativa està configurat per un conjunt dispers de normes. D'una banda, trobem la legislació bàsica estatal en matèria de règim jurídic de les administracions públiques. De l'altra, diverses comunitats autònomes han anat aprovant normativa en matèria d'informació administrativa i d'accés a la informació.

Aquesta Directiva va ser traslladada a l'ordenament jurídic intern mitjançant la **Llei 38/1995**, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient, que va ser modificada per la **Llei 55/1999**, de 29 de desembre, d'acompanyament als pressupostos generals de l'Estat.

El cas de Catalunya

En el cas de Catalunya la Llei 3/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'Administració ambiental conté diversos preceptes sobre aquesta matèria.

Posteriorment, en el si de la **Comissió Econòmica de les Nacions Unides per a Europa**, el 25 de juny de 1998, es va adoptar a **Aarhus** (Dinamarca) el **Conveni** sobre Accés a la Informació i Participació del Públic en la Presa de Decisions i l'Accés a la Justícia en Assumptes Ambientals.

La signatura i ratificació d'aquest Conveni per la Unió Europea ha donat lloc a la seva incorporació a l'ordenament jurídic comunitari, la qual cosa ha requerit l'adopció de **diverses normes** a fi i efecte d'adaptar-lo al seu contingut. En particular, en aquest punt ens interessa destacar la **Directiva 4/2003, de 28 de gener**, relativa a l'accés del públic a la informació mediambiental i per la qual es deroga la Directiva 90/313.

"Las disparidades entre las disposiciones legales vigentes en los Estados miembros sobre el acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas pueden crear desigualdades dentro de la Comunidad por lo que se refiere al acceso a esta información o a las condiciones de la competencia."

En l'àmbit comunitari s'ha adoptat el Reglament 1049/2001 del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió, i el Reglament 1367/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de setembre, relatiu a l'aplicació, a les institucions i als òrgans comunitaris, de les disposicions sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

El Parlament espanyol ha aprovat una Llei (que deroga la Llei 38/1995, de 12 de desembre) per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient amb l'objectiu d'incorporar a l'ordenament jurídic espanyol les directives 2003/34/CE i 2003/35/CE.

En l'àmbit internacional, també podem destacar que darrerament el **Tribunal Europeu de Drets Humans** (TEDH) ha dit que l'accés a la informació sobre medi ambient és un dret fonamental amb totes les conseqüències que això té.

Consulta recomanada

Respecte a l'aplicació del Conveni d'Aarhus a Espanya, podeu consultar l'Informe de compliment presentat per Espanya el 5 de desembre de 2008

http://www.mma.es/secciones/participacion_publica/aarhus/pdf/inc_aarhus_dep.pdf

Conveni d'Aarhus

Podeu consultar informació actualitzada sobre els països que han ratificat el Conveni en l'adreça següent: <http://www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm>.

Algunes altres normes

Altres normes són, per exemple, la Directiva 2003/35/CE, de 26 de maig, que estableix mesures per a la participació del públic en l'elaboració de determinats plans i programes ambientals i millora determinats procediments pel que fa a la participació i el Projecte de directiva sobre l'accés a la justícia en matèria de medi ambient [COM (2003) 624 final].

Cas Guerra contra Itàlia (1998) 26-357

En el cas Guerra contra Itàlia, el Tribunal Europeu de Drets Humans va aplicar el Conveni Europeu sobre Drets Humans a l'Accés a la Informació sobre Medi Ambient. En aquest cas, els demandants havien estat vivint a prop d'una fàbrica altament contaminant que prèviament havia patit una explosió que havia causat una greu intoxicació als habitants de la zona. Durant molt de temps, els habitants no havien pogut accedir a la informació que tenien les autoritats locals sobre les emissions potencialment nocives que s'hi produïen. Davant aquesta situació, els afectats van decidir recórrer al TEDH que, mantenint la doctrina manifestada en el cas López Ostra contra España, va manifestar que una contaminació ambiental greu pot afectar el benestar dels individus i impedir-los de gaudir del seu habitatge, la qual cosa pot **afectar negativament** la seva vida personal i familiar. Però el TEDH va anar més enllà i va establir que pel fet que els demandants havien estat esperant durant molt de temps accedir a informació essencial que els permetria valorar el risc que tant ells com les seves famílies podrien córrer si hi continuaven vivint, s'havia **infringit** el seu dret a la vida personal i familiar, reconegut en l'**article 8 del Conveni Europeu sobre els Drets Humans**.

Així doncs, per al TEDH l'accés a la informació pot tenir, en determinades circumstàncies, la consideració de **dret fonamental**.

En l'àmbit estatal, cal dir que la Constitució preveu el dret d'accedir als arxius i registres administratius.

A escala autonòmica, darrerament els estatuts d'autonomia que s'han aprovat preveuen expressament el dret a accedir a la informació sobre medi ambient.

A més dels estatuts d'autonomia, hi ha altres normes autonòmiques que regulen aspectes vinculats a la difusió d'informació pública i la participació ciutadana en matèria de medi ambient.

Vegeu com a exemple la Llei 7/2007, de 9 de juliol, de gestió integrada de la qualitat ambiental, de la Junta d'Andalusia; la Llei 7/2006, de 22 de juny, de protecció ambiental d'Aragó; la Llei 4/2006, de 19 de maig, de conservació de la naturalesa de Cantàbria; la Llei 17/2006, de 11 de desembre, de control ambiental integrat de Cantàbria; la Llei 3/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'administració ambiental; la Llei 5/2002, de 8 d'octubre, de protecció del medi ambient a la Rioja; i la Llei 3/1998, de 27 de febrer, general de protecció del medi ambient del País Basc.

A més, amb caràcter general cal fer referència a la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic de la ciutadania als serveis públics. Entre altres aspectes, aquesta norma preveu el dret a obtenir informació de les administracions públiques per mitjans electrònics.

Els diferents mecanismes previstos en la normativa vigent es poden classificar en:

- mecanismes de difusió d'informació sobre medi ambient, en general;
- mecanismes d'informació sobre medi ambient en el si d'un procediment administratiu;

Consulta recomanada

Art. 105.b) CE

Article 27.3 EAC

Totes les persones tenen dret a accedir a la informació mediambiental de què disposen els poders públics. El dret d'informació només pot ésser limitat per motius d'ordre públic justificats, en els termes que estableixen les lleis.

Vegeu també

Vegeu també l'art. 28.3 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia i el 18.3 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó.

Consulta recomanada

Art. 6.1

- mecanismes d'accés a la informació sobre medi ambient.

Abans d'exposar breument els trets principals de cadascun, cal apuntar que la Llei 26/2007 preveu un conjunt d'obligacions de les autoritats públiques en matèria d'informació ambiental:

- a) informar el públic de manera adequada sobre els drets que els atorga la llei, i de les vies per a exercir aquests drets;
- b) facilitar informació per a exercir-los correctament, i també consell i assessorament en la mesura que sigui possible;
- c) elaborar llistes d'autoritats públiques segons la informació ambiental de què disposin, i fer-les públicament accessibles.
- d) garantir que el seu personal assisteixi el públic quan intenti accedir a la informació ambiental;
- e) fomentar l'ús de tecnologies de la informació i de les telecomunicacions per a facilitar l'accés a la informació;
- f) garantir el principi d'agilitat en la tramitació i resolució de les sol·licituds d'informació ambiental.

A més, les autoritats públiques han de vetllar perquè, en la mesura de les seves possibilitats, la informació que recullin o la que es reculli en nom seu estigui actualitzada i sigui precisa i susceptible de comparació. També hauran d'adoptar les mesures que calguin per a fer efectiu l'exercici de dret d'accés a la informació ambiental, entre les quals com a mínim hi ha d'haver alguna d'aquestes:

- a) designació d'unitats responsables d'informació ambiental;
- b) creació i manteniment de mitjans de consulta de la informació sol·licitada;
- c) creació de registres o llistes de la informació ambiental que estigui en poder de les autoritats públiques o punts d'informació, amb indicacions clares sobre on es pot trobar la informació.

A continuació comentem breument cadascun d'aquests mecanismes.

5.3. Mecanismes de difusió d'informació sobre medi ambient

La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) preveu tot un conjunt de drets als ciutadans. En aquest punt ens interessa destacar els següents:

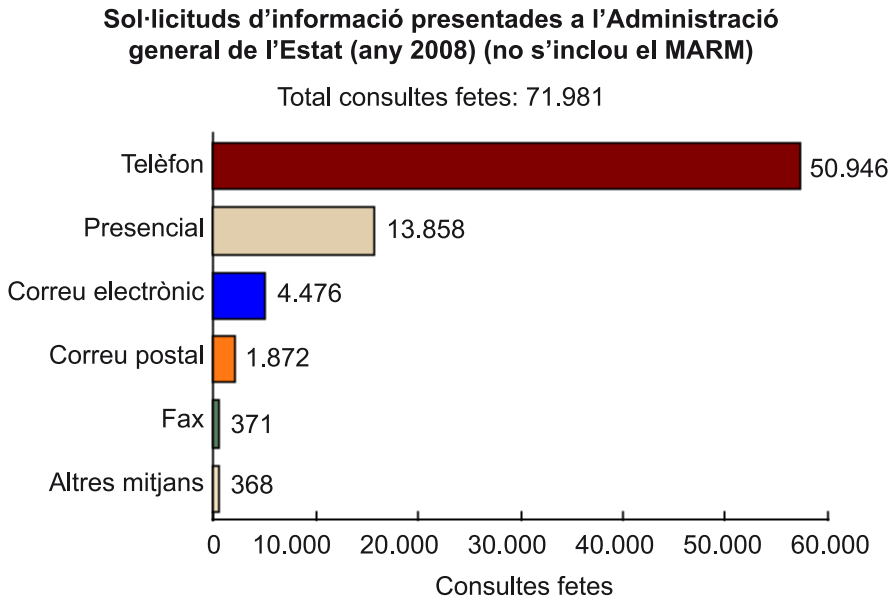
- El dret a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics i tècnics que les disposicions vigents imposen a projectes, actuacions o sol·licituds que es proposin realitzar.
- El dret a accedir als arxius i registres administratius.

Tradicionalment, el coneixement d'aquesta informació s'havia fet o bé de **manera directa o bé de manera presencial** a les mateixes oficines administratives, per mitjà de l'obtenció d'una còpia del document o documents en què es plasmava la informació sol·licitada.

En l'actualitat, els mitjans electrònics constitueixen el principal canal de difusió d'informació sobre medi ambient.

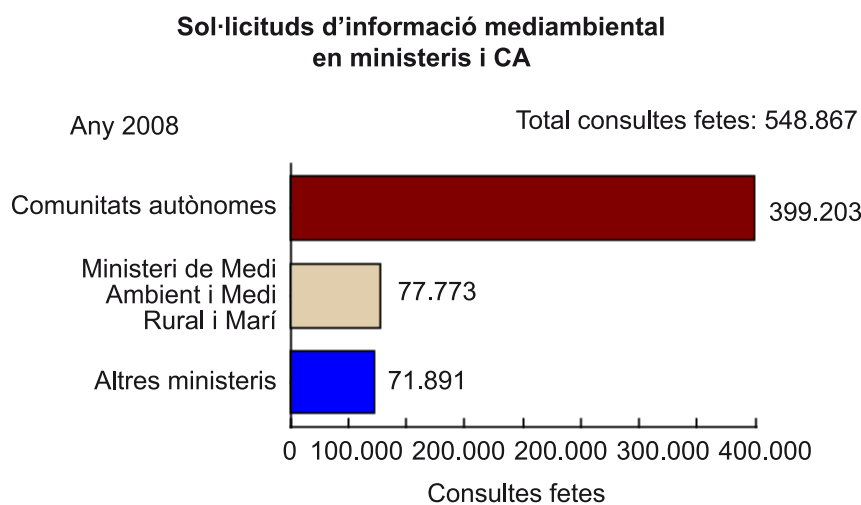
Exemple

Telèfon, web, correu electrònic, etc.



Font: Memòria del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí (2008) http://www.mapa.es/ministerio/pags/memoria2008/pdf/Cap_08.pdf.

En qualsevol cas, les diferents administracions públiques competents en matèria de medi ambient faciliten informació sobre aquests extrems, o bé per mitjà de la creació d'oficines d'informació al ciutadà o per la creació de llocs web mitjançant els quals es difon tota aquesta informació.



Font: Memòria del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí (2008) http://www.mapa.es/ministerio/pags/memoria2008/pdf/Cap_08.pdf.



Portal del Departament de Medi Ambient.
<http://mediambient.gencat.net>

La Llei 26/2007 per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient regula la difusió d'informació ambiental per part de les autoritats públiques. La llei ga-

ranteix la difusió i posada a disposició del públic de la informació ambiental. A aquests efectes, es preveu que les autoritats prendran les mesures pertinents per a assegurar la major difusió possible de la informació ambiental. Aquesta informació haurà de ser fàcilment accessible mitjançant les xarxes de telecomunicacions.

Com a mínim s'haurà de difondre informació sobre el següent:

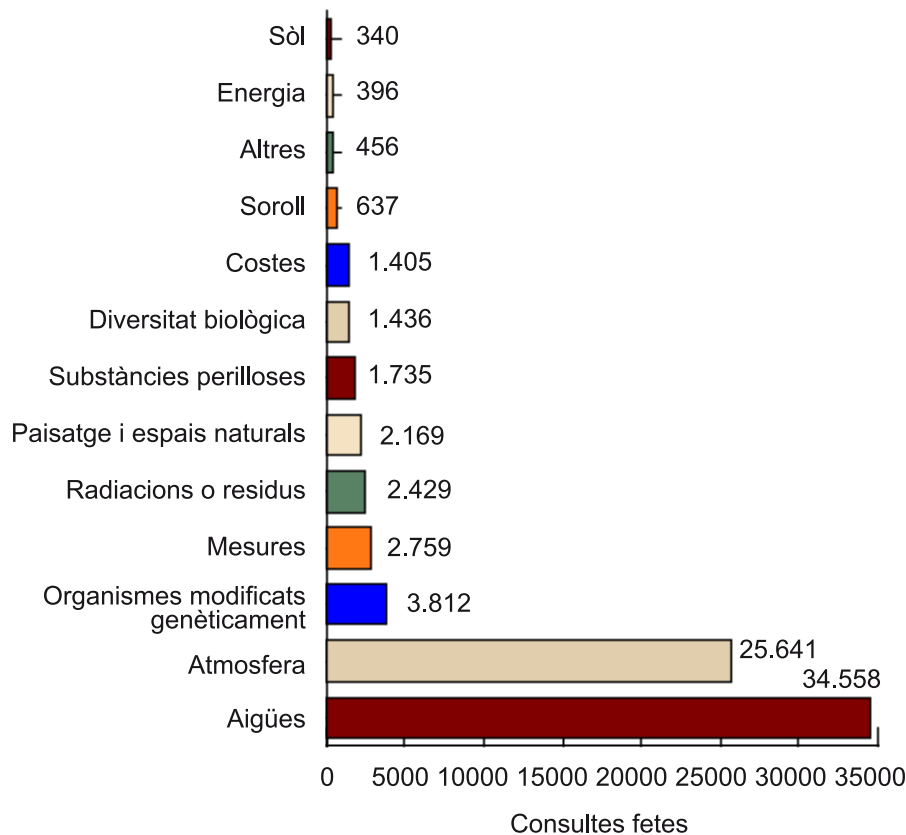
- Normes sobre medi ambient o relacionades amb la matèria.
- Polítiques, programes i plans referents al medi ambient i avaluacions ambientals.
- Informes sobre els avenços en l'aplicació de normes i la implementació de polítiques.
- Informes sobre l'estat del medi ambient.
- Dades derivades del seguiment de les activitats que afectin o puguin afectar el medi ambient.
- Autoritzacions amb un efecte significatiu sobre el medi ambient.
- Estudis sobre impacte ambiental i avaluacions del risc referent a elements del medi ambient.

També es preveu que, en cas d'amenaça imminent per a la salut humana o per al medi ambient, les administracions públiques difondran immediatament tota la informació de què disposin per tal que el públic que en pogués resultar afectat pugui adoptar mesures per a prevenir o limitar els possibles danys.

Sol·licituds d'informació presentades en el Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí

Any 2008

Total consultes fetes: 77.773



La llei preveu que les administracions públiques organitzin i actualitzin la informació mediambiental per a posar-la a disposició del públic, particularment per mitjans electrònics. A aquests efectes, es preveu millorar gradualment les bases de dades electròniques i facilitar enllaços amb adreces electròniques per mitjà de les quals sigui possible accedir a la informació mediambiental.

5.4. Mecanismes d'informació en un procediment administratiu

La legislació de règim jurídic de les administracions públiques preveu diversos mecanismes per mitjà dels quals les administracions públiques, en un procediment administratiu, poden facilitar informació als ciutadans.

En particular, durant la tramitació del **procediment**, la normativa preveu els tràmits d'informació pública i d'audiència als interessats. **Quan finalitzi** el procediment, l'Administració ha de facilitar al ciutadà informació sobre les raons de l'acte dictat per mitjà de la motivació que en nombrosos casos han d'incloure.

Vegeu també

Vegeu els articles 84, 86 i 54 LRJPAC, respectivament.

Aquests mecanismes, a més de facilitar la participació dels ciutadans en les decisions que afecten el medi ambient, com es veurà posteriorment, permeten que tinguin informació sobre les decisions que es volen prendre o s'han pres en aquest àmbit.

Finalment, cal recordar que la LRJPAC, entre els drets que reconeix als ciutadans, també preveu:

- El dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en els quals tingui la condició d'interessat i obtenir còpies de documents continguts en ells.
- El dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques encarregades de tramitar els procediments.

Exemple

Vegeu una aplicació particular d'aquests mecanismes en la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental.

5.5. Mecanismes d'accés a la informació sobre medi ambient

Des del punt de vista sectorial, interessa especialment destacar les previsions que fa la Llei per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

La Llei per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient reconeix un dret subjectiu d'accés a la informació sobre medi ambient; és a dir, reconeix un poder de les persones perquè el puguin fer valer davant les administracions públiques. En cas que les administracions públiques no compleixin la seva obligació de donar la informació, les persones podran sol·licitar la tutela judicial.

En l'actualitat, la Llei preveu que tothom podrà accedir a la informació ambiental sense que calgui demostrar un interès determinat, ni tampoc tenir una nacionalitat o domicili concret.

Llei 38/1995

L'anterior regulació de l'accés a la informació en matèria de medi ambient limitava l'extensió de l'àmbit subjectiu del dret a les persones, físiques o jurídiques, nacionals d'un dels estats que integren l'Espai Econòmic Europeu o a les persones d'altres estats sempre que en els seus estats es reconegués aquest dret als espanyols.

Aquest era un dels punts en què la Llei, avui derogada, s'apartava de la Directiva 90/313 que pretenia traslladar a l'ordenament jurídic intern.

Davant el tenor literal de la norma comunitària, del seu contingut clar, precís i incondicional, s'havia arribat a considerar l'efecte directe de la Directiva i que, per tant, qualsevol ciutadà tenia dret a accedir a la informació sobre medi ambient independentment de la seva nacionalitat.

Pel que fa al subjecte passiu del dret d'accés –és a dir, aquells que estan obligats a facilitar la informació–, la Llei es refereix a les autoritats públiques:

- Govern de la Nació i òrgans de govern de les comunitats autònomes
- Administració general de l'Estat, administracions de les comunitats autònomes, entitats que integren l'Administració local i les entitats de dret públic que hi estan vinculades o que en depenen.
- Òrgans públics consultius.
- Corporacions de dret públic i altres persones físiques o jurídiques quan exerceixin funcions públiques.

Organismes exclusos

La Llei exclou del concepte d'autoritat pública els òrgans que exerceixin funcions legislatives o judicials.

També es preveu que tindran la condició d'autoritat pública, a l'efecte de considerar-los subjectes passius del dret d'accés, les persones físiques o jurídiques quan assumeixin responsabilitats públiques, exerceixin funcions públiques o prestin serveis públics relacionats amb el medi ambient sota la responsabilitat de qualsevol de les entitats, institucions i òrgans enumerats anteriorment.

Com apunta Lozano, seguint la Recomanació de la Comissió Europea de 30 de maig de 2001, relativa al reconeixement, la medició i la publicació de les qüestions mediambientals en els comptes anuals i els informes anuals de les empreses, l'Institut de Comptabilitat i Auditoria de Comptes (ICAC) va aprovar la Resolució de 25 de maig de 2002 (BOE de 4 d'abril) per al reconeixement, la valoració i informació dels aspectes mediambientals en els comptes anuals, que estableix l'obligació de les entitats que han de presentar comptes anuals individuals i consolidats d'incloure en la comptabilitat determinades dades relatives a la seva activitat mediambiental.

La Llei considera informació sobre medi ambient tota informació, sia escrita, visual, sonora, electrònica o en qualsevol altra forma, relacionada amb el següent:

- L'estat dels elements del medi ambient: aire, atmosfera, aigua, sòl, terra, paisatges i espais naturals, diversitat biològica (inclosos els organismes modificats genèticament) i la seva interacció.
- Els factors que afectin, o puguin afectar, elements del medi ambient, com ara les substàncies, l'energia, el soroll, les radiacions o els residus radioactius, les emissions, els abocaments i els alliberaments al medi ambient.
- Les mesures administratives, polítiques, normes, plans, programes en matèria de medi ambient i les activitats que afectin, o puguin afectar, els elements i factors, així com les activitats o mesures destinades a protegir els elements.

Informació sobre medi ambient

La Llei 26/2007 ha ampliat què cal entendre per *informació* sobre medi ambient i ha donat cabuda a elements i factors que afecten el medi ambient que, com els paisatges, els residus, la seguretat nuclear o el patrimoni cultural, no havien estat inclosos ni en la Directiva 90/313 ni, posteriorment, en la Llei 38/1995.

- Els informes sobre l'execució de la legislació mediambiental.
- Les anàlisis de la relació cost-benefici.
- L'estat de la salut i seguretat de les persones, inclosa, si s'escau, la contaminació de la cadena alimentària, condicions de vida humana, béns del patrimoni històric, cultural i artístic i construccions quan puguin veure's afectats per l'estat dels elements del medi ambient.

En qualsevol cas, com afirma la jurisprudència, la informació mediambiental:

"se refiere a cualquier actuación de la Administración en temas relacionados con el medio ambiente [...] sin que quepa por ello una interpretación restrictiva como la que se desprende".

Consulta recomanada

STSJ de Castella i Lleó de 26 de març de 1999 (FJ 3)

Pel que fa a la sol·licitud d'accés a la informació, la Llei 26/2007 preveu que s'han d'adreçar a l'autoritat pública competent per a resoldre-les i que s'hauran de tramitar d'acord amb els procediments que s'estableixin sobre això. Aquests procediments han de respectar com a mínim les garanties següents:

a) Quan una sol·licitud d'informació ambiental estigui formulada de manera imprecisa, l'autoritat pública ha de demanar a la persona que la fa que la concreti i l'ha d'assistir per a concretar la petició d'informació tan aviat com sigui possible i, com a molt tard, abans d'un mes.

b) Quan l'autoritat pública no tingui la informació demanada ha de remetre la sol·licitud a la que la tingui i n'ha de donar compte a la persona que fa la sol·licitud. Quan això no sigui possible, ha de dir directament a aquesta persona a quina autoritat pública, segons el seu coneixement, s'ha d'adreçar per a sol·licitar la informació.

c) L'autoritat pública competent ha de facilitar la informació ambiental sol·licitada o comunicar a la persona que fa la sol·licitud els motius pels quals això no és possible, tenint en compte el calendari especificat, com més aviat millor i, com a molt tard, en els terminis que s'indiquen a continuació:

- En el termini màxim d'un mes des de la recepció de la sol·licitud en el registre de l'autoritat pública competent per a resoldre-la, amb caràcter general.
- En el termini de dos mesos des de la recepció de la sol·licitud en el registre de l'autoritat pública competent per a resoldre-la, si el volum i la complexitat de la informació són tals que resulta impossible complir el termini abans indicat. En aquest cas s'ha d'informar la persona que fa la sol·licitud, en el termini màxim d'un mes, de qualsevol ampliació del primer, com també de les raons que ho justifiquen.

En el cas de comunicar que no es facilita la informació, la notificació ha de ser per escrit o electrònicament, si la sol·licitud s'ha fet per escrit o si es demana que sigui així. La notificació també ha d'informar sobre els procediments de recurs previstos en la norma als quals es fa referència a continuació:

Quan l'autoritat pública resolgui no facilitar la informació, parcialment o totalment, en la forma o format sol·licitats, ha de comunicar a la persona que fa la sol·licitud els motius de la negativa en el termini màxim d'un mes des de la recepció de la sol·licitud en el registre de l'autoritat pública competent, i li ha de fer saber la forma o formats en què, si escau, podria facilitar la informació sol·licitada, i els recursos que siguin procedents contra la negativa en els termes que preveu la Llei 26/2007.

Es podrà accedir a la informació o bé consultant-la directament, o bé obtenint-ne una còpia. En aquest cas, el sol·licitant podrà demanar que se li faciliti en un format determinat, en el qual li haurà de ser facilitada sempre que estigui disponible. Les autoritats públiques podran aplicar taxes o preus públics i privats a les sol·licituds d'informació sobre medi ambient.

Sobre això és interessant fer referència a la sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees de 9 de setembre de 1999, que considera que no es pot cobrar cap taxa en cas de denegació de la sol·licitud d'informació:

"no puede calificarse de razonable una tasa percibida en caso de denegación de una solicitud de información, dado que, en dicho supuesto, no se ha producido ningún suministro de información en el sentido del artículo 5 de la Directiva."

Els aspectes que tradicionalment han provocat una controvèrsia més gran en relació amb la regulació del dret d'accés són els seus límits i les seves excepcions. Els límits i les excepcions del dret d'accés s'estableixen per a evitar que el coneixement públic de la informació administrativa pugui ser contraproduent o perjudiqui altres drets o interessos tant de caràcter públic com privat.

A continuació es recullen els diferents tipus de límits previstos per la Llei 38/1995:

- Protecció d'interessos públics:
 - confidencialitat dels procediments de les autoritats públiques quan així estigui previst en una llei,
 - relacions internacionals,
 - defensa nacional,
 - seguretat pública,
 - assumptes subjectes a procediment judicial o en tràmit davant els tribunals, en els termes previstos a la llei,
 - protecció del medi ambient.

- Protecció d'interessos privats:

- confidencialitat de dades de caràcter comercial o industrial quan així estigui previst en una norma amb rang de llei o comunitària,
 - drets de propietat intel·lectual i industrial, excepte quan s'hagi consentit per part del titular dels drets,
 - caràcter confidencial de les dades personals, sempre que la persona interessada no n'hagi consentit el tractament o revelació,
 - interessos o protecció d'un tercer que hagi facilitat voluntàriament la informació sol·licitada sense estar-hi obligat per la legislació vigent, excepte quan se n'hagi consentit la divulgació.
- Supòsits formals d'exclusió
 - Informació que no estigui en poder de l'autoritat a qui se sol·licita.
 - Sol·licituds manifestament irraonables.
 - Sol·licituds formulades en termes massa generals.
 - Dades de documents inconclusos.
 - Subministrament de comunicacions internes.

La Llei preveu que les excepcions anteriors s'hauran d'interpretar de manera restrictiva, per la qual cosa es ponderarà en cada cas concret l'interès públic aconseguit amb la divulgació de la informació i l'interès garantit per la seva denegació.

Així ho ha entès també el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees en la sentència de 26 de juny de 2003, en la qual afirma que:

"en tanto que excepciones al principio de comunicación de la información sobre medio ambiente que constituye la finalidad de la Directiva 90/313, hay que interpretar de modo estricto dichas causas de denegación, de manera que es preciso considerar que las excepciones enunciadas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo 3 son objeto de una enumeración restrictiva y se refieren a 'determinados casos específicos y claramente definidos' en los que 'podrá estar justificado rechazar una petición de información sobre el medio ambiente'."

Vegeu també

Vegeu també l'art. 13.4 de la Llei 26/2007.

La negativa a facilitar tota la informació, o una part, s'haurà de notificar al sol·licitant indicant els motius de la denegació.

Malgrat els anys que fa que l'accés a la informació en matèria de medi ambient es troba formalment reconegut a Espanya, no hi ha hagut gaires conflictes jurisdiccionals que ens permetin conèixer la interpretació que els tribunals fan del contingut.

Nota

L'origen el trobem en la reunió extraordinària de les parts del Conveni d'Aarhus que es va dur a terme el maig de 2003 a Kíev.

Lectura recomanada

Vegeu sobre això:

Casado Casado, L. (2009). "El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia". *Revista de Administración Pública* (178, 286-287).

De la mateixa autora, la presentació feta a la jornada sobre els drets d'accés a la informació ambiental organitzada per la Direcció General de Polítiques Ambientals i Sostenibilitat del Departament de Medi Ambient i Habitatge i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (disponible en línia a http://mediambient.gencat.cat/cat/ciutadans/informacio_ambiental/L_Casado.pdf)

En tot cas, l'establiment d'aquests límits no impedeix l'exercici total del dret d'accés ja que l'art. 14 de la Llei 26/2007 preveu que "la informació ambiental sol·licitada que estigui en poder de les autoritats públiques o en el d'un altre subjecte en nom seu s'ha de posar parcialment a disposició de la persona sol·licitant quan sigui possible separar del text de la informació sol·licitada la informació a la qual es refereix l'article 13, apartats 1.d).1e) i 2".

Un altre mecanisme d'accés a la informació és el previst respecte al Registre d'Emissions i Transferències de Contaminants (E-PRTR). Aquest registre va ser creat pel Reglament 166/2006, del Parlament Europeu i del Consell de 18 de gener.

El nivell d'accés a la pàgina d'EPER/PRTR-España, en els primers vuit mesos de 2008, ha superat el milió de consultes, provinents d'arreu del món i molt especialment dels EUA i d'altres estats europeus.

Nota

Dades inconcluses, comunicacions internes i protecció d'interessos públics i privats

Lectura recomanada

Respecte a la interpretació d'aquest precepte, vegeu la Sentència del Tribunal de Justícia de 9 de setembre de 1999, assumpte C-217/97, Comissió de les Comunitats Europees contra la República Federal d'Alemanya.

Web recomanat

http://www.bipro.de/_prtr/index

6. La participació en les decisions sobre medi ambient

6.1. Introducció

La participació fa referència a tots els mecanismes mitjançant els quals la ciutadania és incorporada a la presa de decisions públiques.

La Generalitat de Catalunya, amb el Pla interdepartamental de participació ciutadana 2008-2010, proposa un concepte més restringit de participació en entendre per participació ciutadana "tot procés ordenat d'argumentació entre participants representatius de la diversitat de punts de vista i de les vivències de la ciutadania, en què es defensen alternatives diverses en el marc dels processos de presa de decisions públiques".
http://www10.gencat.net/drep/binaris/Plaverd_tcm112-87795.pdf

Sota la noció de participació en el medi ambient es recullen una **pluralitat de mecanismes** molt diversa, que van des de la simple consulta a la cogestió, des de la participació exclusiva dels afectats o interessats fins a la participació de qualsevol ciutadà, des de la participació puntual fins a la participació deliberativa.

La participació en les decisions relatives al medi ambient permet que els processos de presa de decisions i la seva posterior implementació siguin més oberts i transparents, més propers a les circumstàncies canviants de la nostra societat i més adaptats a la complexitat existent. La participació en els processos de presa de decisions mediambientals permet que les autoritats públiques puguin disposar de més quantitat d'informació.

En l'àmbit del medi ambient, la participació es caracteritza no únicament per la defensa d'interessos propis i particulars, sinó per la persecució d'interessos col·lectius o generals, canalitzant-se per mitjà dels col·lectius en què s'organitza la societat, la qual cosa la fa més complexa però alhora permet definir l'interès general d'una manera més plural.

El medi ambient no és un bé privatiu sinó que és un **bé públic**, que correspon a tota la col·lectivitat, la qual cosa significa que la col·lectivitat en conjunt n'és responsable i, per tant, ha de poder participar en les decisions que l'afecten.

Respecte a això són il·lustratives les paraules del **Programa d'acció comunitari de foment de les ONG**:

"[...] les ONG són essencials per a coordinar i canalitzar cap a la Comissió informació i opinions sobre les noves i naixents perspectives amb relació a temes com la protecció de la natura i els problemes mediambientals transfronterers, que no puguin rebre, o no estan de fet rebent, una atenció suficient a escala estatal o a nivells inferiors. Les ONG coneixen bé les preocupacions de la societat en matèria de medi ambient i, per tant, poden promoure-les i canalitzar-les cap a la Comissió."

En els darrers anys, la **participació en el medi ambient** està adquirint una gran **importància**, si més no des del punt de vista normatiu. Així, un repàs dels documents i textos normatius adoptats en les cimeres internacionals desenvolupades darrerament dóna mostra d'aquesta importància.

Així, ja la **Carta mundial sobre la natura**, adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides en la Resolució 37/7, de 28 d'octubre de 1982, reconeixia a les persones l'oportunitat de participar, individualment o col·lectivament, en la formulació de les decisions que afectessin directament el medi ambient.

Malgrat que posteriorment hi ha hagut altres declaracions, probablement és amb ocasió de la **Cimera de la Terra** sobre Desenvolupament Sostenible que va tenir lloc a Rio el 1992 quan la participació adquireix carta de naturalesa en aquest àmbit.

Així, en concret, el principi 10 de la Declaració de Rio reconeix el següent:

"La millor manera de tractar les qüestions ambientals és amb la participació de tots els ciutadans interessats, en el nivell que els correspongui."

Declaració de Rio sobre medi ambient i desenvolupament [A/CONF.151/26].

La lectura del principi desè emmarcada en el conjunt de la Declaració permet observar una forta aposta per la **participació** com a element indispensable per a la consecució d'un **desenvolupament sostenible**. Una participació que, més enllà d'un mer tràmit, s'ha de realitzar amb determinats requisits, d'entre els quals destaca, per la seva transcendència, l'adequada **informació**. És rellevant destacar que la Declaració afirma que per a poder participar, cal garantir l'accés adequat a la informació sobre medi ambient de què disposin les administracions públiques.

En el marc de l'**Agenda 21**, el Programa d'acció integral i global en tots els àmbits del desenvolupament sostenible, adoptat també a Rio el 1992, es preveu també la participació dels ciutadans. En concret, l'apartat 23 diu:

Participació en les decisions sobre medi ambient

Una varietat d'actors no governamentals, empreses, organitzacions no governamentals (ONG), associacions professionals, entitats no lucratives s'incorporen a la presa de decisions públiques de maneres molt diferents.



Portal de WWF/Adena.
<http://www.wwf.es/>

Lectura suggerida

Respecte a això, podeu consultar la Decisió 466/2002/CE del Parlament Europeu i del Consell, d'1 de març de 2002, relativa al Programa d'acció comunitari de foment de les organitzacions no governamentals dedicades principalment a la protecció del medi ambient de la Unió Europea.

Vegeu també

Per a aprofundir aquest tema, consulteu els mòduls "El desenvolupament sostenible" i "La protecció internacional del medi ambient".

"La dedicació intensiva i la participació autèntica de tots els grups socials tindran una importància decisiva en el compliment eficaç dels objectius, les polítiques i els mecanismes acordats pels governs en totes les àrees del Programa 21."

Es destaca, així doncs, que un dels requisits fonamentals per a assolir un desenvolupament sostenible és l'àmplia participació de l'opinió pública en l'adopció de decisions, cosa que requereix l'ús de noves formes de participació i la previsió de mecanismes d'informació sobre el medi ambient.

Una altra declaració a escala internacional sobre la rellevància de la participació en les decisions i les polítiques pel desenvolupament sostenible la trobem en la Declaració de Johannesburg sobre desenvolupament sostenible i en el Pla d'aplicació de les decisions de la Cimera Mundial sobre Desenvolupament Sostenible aprovats en la Cimera Rio+10 organitzada a Johannesburg el 2002.

La **Declaració de Johannesburg**, assumint la responsabilitat col·lectiva de fomentar i consolidar els pilars interdependents i mútuament reforçats del desenvolupament sostenible, tant a escala local com nacional, regional i mundial, reconeix el següent:

"[...] el desenvolupament sostenible requereix una perspectiva a llarg termini i una àmplia participació en la formulació de polítiques, en la presa de decisions i en la seva aplicació a tots els nivells."

Declaració de Johannesburg (2002)

La participació es reconeix en general a tots els actors significatius, però també es reconeix específicament per a **determinats sectors** de la població (dones, joves, comunitats locals i rurals, indígenes).

En el **Pla d'aplicació** de les decisions de la Cimera Mundial sobre Desenvolupament Sostenible, també es preveu la necessitat de **garantir l'accés a la informació ambiental** i als procediments judicials i administratius i **la participació** en qüestions relatives al medi ambient.

En particular, es reconeix que cal millorar la participació i la implicació efectiva de la societat civil i d'altres grups d'interès rellevants en l'aplicació de l'Agenda 21, i també en la promoció de la transparència i l'àmplia participació pública, per la qual cosa suposa que:

"Tots els països també haurien de promoure la participació pública, a través de mesures que donin l'accés a la informació relativa a la legislació, les normatives, les activitats, les polítiques i els programes. Així mateix haurien de fomentar la plena participació pública en la formulació i l'aplicació de la política del desenvolupament sostenible. És necessari que les dones puguin participar amb plenitud i igualtat en la formulació política i en l'àmbit de la presa de decisions."

Pla d'aplicació de les decisions de la Cimera Mundial sobre Desenvolupament Sostenible (2002, principi 146 bis)

En l'àmbit comunitari, tant el **quart Programa d'acció** en matèria de medi ambient com el **cinquè Programa** reconeixien la necessitat de facilitar informació sobre el medi ambient als ciutadans i de promoure la seva participació en la presa de decisions que afecten el medi ambient. En el marc d'aquests programes d'acció, s'han anat prenent diferents mesures que, d'una manera més o menys àmplia, preveuen la participació dels ciutadans.

El **sisè Programa** d'acció comunitari en matèria de medi ambient, adoptat el 2002, preveu que perquè tingui èxit cal preveure la **informació i la participació** del públic en la definició de les polítiques, la qual cosa s'estableix com a meta del Programa.

En la futura estratègia de la Unió Europea per al desenvolupament sostenible, també s'inclou una referència a la importància de la participació. En particular, s'afirma el següent:

"[...] el procés de formulació de polítiques ha de ser transparent. Un diàleg obert sobre els costos i beneficis de les diferents opcions contribuirà a posar a prova els arguments que sustenten les diferents propostes de regulació. El diàleg entre les parts interessades pot ser lent, però és essencial per a crear confiança i enteniment mutus i pot augmentar les probabilitats de trobar solucions acceptables per a tothom."

Consultation Paper for the preparation for a European Union strategy for Sustainable Development. Brussel·les, 27-3-2001 SEC (2001) 517.

Tot i la rellevància de la participació de la ciutadania en el medi ambient, l'experiència mostra que encara no s'ha estès de manera significativa.

L'Informe de compliment del Conveni d'Aarhus a Espanya presentat el 5 de desembre de 2008 afirma que, pel que fa a la participació:

103. La participación del público en el procedimiento de OMG ha sido, hasta el momento, muy escasa, no habiéndose recibido en el buzón-omg@mma.es ningún comentario de interés técnico, tan sólo comentarios generales sobre los OMG.

104. En el procedimiento de EIA, en algunas ocasiones, el órgano sustantivo de la Comunidad Autónoma se demora demasiado tiempo en proporcionar la información al órgano ambiental.

105. En otros casos, se echan en falta mayores recursos, mayor claridad competencial y mayor preparación de los técnicos y funcionarios para poder incrementar la participación ciudadana en la Administración.

6.2. La regulació de la participació en el medi ambient

El Conveni d'Aarhus parteix de la convicció que, en l'àmbit del medi ambient, un millor accés a la informació i una participació més gran del públic en la presa de decisions permeten prendre millors decisions i aplicar-les més eficaçment i contribueixen, alhora, a sensibilitzar el públic dels problemes mediambientals i expressar les seves preocupacions, cosa que ajudarà els poders públics a tenir-les en compte.

Nota

Es tracta de la Decisió 1600/2002/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 22 de juliol de 2002, per la qual s'estableix el sisè Programa d'acció comunitari en matèria de medi ambient.

Vegeu també

Per a aprofundir aquest tema, consulteu el mòdul "La protecció del medi ambient a la Unió Europea".

Web recomanat

http://www.mma.es/secciones/participacion_publica/aarhus/pdf/inc_aarhus_dep.pdf

Pel que fa a la **participació**, el segon dels pilars del Conveni, s'estableix que caldrà preveure's la participació pública en els **procediments** següents:

- Decisions relatives a activitats particulars que afectin el medi ambient en sectors com, per exemple, l'energia, producció i transformació de metalls, indústria minera, indústria química, gestió de residus.
- Elaboració de plans, programes i polítiques relatives al medi ambient.
- Elaboració de reglaments i altres instruments jurídicament vinculants, respecte als quals el Conveni estableix que les parts s'esforcin a promoure una participació efectiva.

La participació en el primer dels procediments es preveu respecte al **públic interessat**:

"[...] el públic que resulta o pot resultar afectat per les decisions adoptades en matèria ambiental o que tenen un interès en la presa de decisions."

Conveni d'Aarhus (1998)

La Convenció inclou sota aquest concepte també les ONG que treballin a favor de la protecció del medi ambient i compleixin els requisits exigits pel dret intern. En els altres dos procediments, la referència és al **públic en general**, entenent com a tal:

"[...] una o diverses persones físiques o jurídiques i, d'acord amb la legislació o el costum del país, les associacions, organitzacions o grups constituïts per aquestes persones."

Conveni d'Aarhus (1998, article 2)

El Conveni també regula amb una extensió diferent la participació en els tres tipus de procediments esmentats. En tot cas, de manera general, es pot observar que cal:

- Garantir la suficient i oportuna informació (per exemple, facilitant-la en iniciar-se el procediment).
- Establir terminis suficients i raonables.
- Garantir la participació en el moment oportú (és a dir, quan la participació pugui tenir encara una influència real).
- Motivar suficientment les decisions adoptades en el marc de la participació realitzada.

Cal entendre que la participació que es preveu en el Conveni, i que expressa en l'article 9, es configura com un autèntic **dret** reconegut al públic, la qual cosa significa que serà necessari que els poders públics adoptin procediments objectius i equitatius i ràpids sense un cost prohibitiu, i que en cas que no se'ls satisfaci tindran la possibilitat d'accedir als òrgans judicials.

El Conveni **no predetermina els mecanismes concrets** per mitjà dels quals s'ha d'articular la participació. No s'estableix un mecanisme per a canalitzar la participació del públic en els diferents procediments, **però sí** que, com hem observat anteriorment, hi ha uns **requisits mínims** que són extensibles a tots ells (coneixement previ, informació adequada, procediments escaients, motivació).

Finalment, és convenient observar que el Conveni remet a cada part perquè adopti les disposicions a fi i efecte de desenvolupar els principis que hi estan previstos i adaptar-los a les especificitats pròpies, per a la qual cosa deixa un marge de discrecionalitat considerable.

El Conveni d'Aarhus persegueix, al nostre entendre, un sistema de participació plural, flexible i informat. Això no obstant, ho fa deixant un marge de discrecionalitat perquè els estats signataris en facin la interpretació oportuna, la qual cosa pot suposar que, a la fi, quedi molt limitat i, per tant, no permeti assolir els objectius propis del desenvolupament sostenible.

Una mostra d'aquest procés d'incorporació del Conveni d'Aarhus a la legislació nacional la trobem en l'adopció, el 26 de maig de 2003, de la **Directiva 2003/35/CE del Parlament Europeu i del Consell**, per la qual s'estableixen mesures per a la participació del públic en l'elaboració de determinats plans i programes relacionats amb el medi ambient i es modifiquen, en allò que fa referència a la participació del públic i l'accés a la justícia, les directives 85/337/CEE i 96/61/CE del Consell (DOCE, sèrie L, núm. 156, de 25 de juny de 2003).

La Directiva 2003/35/CE persegueix que els estats membres que estan obligats a elaborar plans i programes mediambientals puguin incorporar suficients disposicions relacionades amb la participació del públic.

D'acord amb el que estableix el **preàmbul** de la Directiva 2003/35:

"[...] la participació real del públic en l'adopció d'aquestes decisions li permet expressar opinions i inquietuds que poden ser pertinents i que les autoritats decisòries poden tenir en compte, afavorint d'aquesta manera la responsabilitat i la transparència del procés decisor i contribuint al fet que els ciutadans es consciencin sobre els problemes mediambientals i al suport públic de les decisions adoptades."

Exemple

Per a regular la participació del públic en els plans i programes s'afirma que "[...] el públic susceptible de participar serà designat per l'autoritat pública competent, tenint en compte els objectius de la present Convenció". O en parlar de la participació en el procediment d'elaboració de disposicions generals, es diu que "[...] cada part s'esforçarà a promoure una participació efectiva del públic [...]".

La Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (incorpora les directives 2003/4/CE i 2003/35/CE) preveu els drets següents amb relació a la participació pública:

a) A participar de manera efectiva i real en l'elaboració, modificació i revisió dels plans, programes i disposicions de caràcter general relacionats amb el medi ambient inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei.

b) A accedir amb l'antelació suficient a la informació rellevant relativa als esmentats plans, programes i disposicions de caràcter general.

c) A formular al·legacions i observacions quan encara estiguin obertes totes les opcions i abans que s'adopti la decisió sobre els esmentats plans, programes o disposicions de caràcter general i que siguin tingudes degudament en compte per l'Administració pública corresponent.

d) Que es faci públic el resultat definitiu del procediment en el qual ha participat i s'informi dels motius i les consideracions en què es basa la decisió adoptada, incloent-hi la informació relativa al procés de participació pública.

La Llei 27/2006 preveu diferents canals de participació de la ciutadania en les decisions sobre medi ambient:

- Participació procedimental que engloba els mecanismes mitjançant els quals la ciutadania participa en el procés d'elaboració de disposicions normatives o actes administratius o, en general, en la definició de polítiques públiques. Inclouríem en aquest tipus de participació el tràmit d'informació pública, la iniciativa popular o ciutadana, l'audiència pública i les consultes populars, com també les enquestes i els estudis d'opinió. En particular, la llei preveu que la ciutadania podrà participar en l'elaboració de determinats plans, programes i disposicions de caràcter general relacionats amb el medi ambient.

Per a promoure la participació real i efectiva del públic en aquests procediments, la norma mateix preveu que les administracions públiques han de vetllar perquè:

1. s'informi el públic sobre les propostes de plans, programes o disposicions de manera intel·ligible;
2. el públic pugui fer observacions i expressar l'opinió quan estiguin encara obertes totes les possibilitats i abans que es prenguin les decisions;
3. es tinguin en compte degudament les aportacions del públic;

4. s'informi el públic de les decisions adoptades i els motius en què es basin.

Les administracions públiques mateix hauran de determinar, amb prou antelació perquè pugui participar de manera efectiva en el procés, quins membres del públic tenen la condició de persona interessada per a participar en els procediments.

La participació procedimental es preveu respecte a:

a) Els plans i programes relacionats amb el medi ambient

La Llei 27/2006, preveu que les administracions públiques hauran d'assegurar que es facilita la participació del públic en plans i programes que tractin de residus, piles i acumuladors, nitrats, envasos i residus d'envasos, qualitat de l'aire, aigües (d'acord amb el que preveu la normativa sectorial) i les altres matèries que estableixi la normativa autonòmica. Queden exclosos de l'aplicació de la llei els plans i programes que tinguin com a únic objectiu la defensa nacional o la protecció civil en casos d'emergència.

b) Les normes relacionades amb el medi ambient

La Llei 27/2006 també preveu que cal garantir la participació en l'elaboració, modificació i revisió de les disposicions de caràcter general que tractin de protecció de les aigües, protecció contra el soroll, protecció dels sòls, contaminació atmosfèrica, ordenació del territori rural i urbà i utilització dels sòls, conservació de la naturalesa, diversitat biològica, forests i aprofitaments forestals, gestió dels residus, productes químics, inclosos els biocides i els plaguicides, biotecnologia, altres emissions, abocaments i alliberament de substàncies al medi ambient, avaluació d'impacte mediambiental, accés a la informació, participació pública en la presa de decisions i accés a la justícia en matèria de medi ambient i les altres matèries que estableixi la normativa autonòmica. En aquest cas, no s'aplicarà la regulació analitzada als procediments administratius d'elaboració de disposicions generals que tinguin per objecte regular matèries relacionades exclusivament amb la defensa nacional, amb la seguretat pública, amb la protecció civil en casos d'emergència o amb el salvament de la vida humana en el mar; a les modificacions de les disposicions generals que no siguin substancials pel seu caràcter organitzatiu, procedimental o anàleg, sempre que no impliquin una reducció de les mesures de protecció del medi ambient, i als procediments d'elaboració de disposicions generals que tinguin per únic objecte l'aprovació de plans o programes, que s'han d'ajustar al que estableix la seva normativa específica.

- Participació orgànica que es caracteritza per la incorporació de la ciutadania en òrgans administratius amb funcions decisòries, consultives o de control. Aquesta participació pot respondre a criteris territorials o sectorials. La ciutadania hi pot participar representant un col·lectiu determinat o entitat o com a experta en una matèria determinada. En el cas del me-

di ambient, la Llei 27/2006 preveu que el Consell Assessor de Medi Ambient, és un òrgan col·legiat que té per objecte participar en les polítiques ambientals generals orientades al desenvolupament sostenible i fer-ne un seguiment.

El Consell Assessor de Medi Ambient està presidit pel ministre de Medi Ambient i format per una persona en representació de diferents organitzacions no governamentals que tenen per objecte defensar el medi ambient i el desenvolupament sostenible, una persona en representació de cadascuna de les organitzacions sindicals més representatives, dues persones en representació de les organitzacions empresarials més representatives, dues persones en representació de les organitzacions de consumidors i usuaris, tres persones en representació de les organitzacions professionals agràries més representatives en l'àmbit estatal i una persona en representació de la Federació Nacional de Confraries de Pescadors.

El Consell Assessor de Medi Ambient té atribuïdes les funcions següents:

- a) Emetre informes sobre els avantprojectes de llei i projectes de reglament amb incidència ambiental i, en especial, sobre les qüestions que han de tenir la condició de normativa bàsica.
- b) Assessorar sobre els plans i programes d'àmbit estatal que la presidència del Consell li proposi segons la importància de la seva incidència sobre el medi ambient.
- c) Emetre informes i efectuar propostes en matèria mediambiental, a iniciativa pròpia o a petició dels departaments ministerials o les administracions de les comunitats autònomes i les entitats locals que així ho sol·licitin a la presidència del Consell.
- d) Proposar mesures que incentivin la creació de llocs de treball lligats a activitats relacionades amb la protecció del medi ambient, com també la participació ciutadana en la solució dels problemes ambientals.
- e) Proposar mesures d'educació ambiental que tinguin com a objectiu informar, orientar i sensibilitzar la societat sobre els valors ecològics i mediambientals.
- f) Proposar les mesures que consideri oportunes per al millor compliment dels acords internacionals en matèria de medi ambient i desenvolupament sostenible, valorar l'efectivitat de les normes i programes en vigor i proposar, si escau, les modificacions oportunes.
- g) Impulsar la coordinació entre la iniciativa pública i privada en matèria de medi ambient.

Exemples

Amics de la Terra, Ecologistes en Acció, Greenpeace d'Espanya, Societat Espanyola d'Ornitologia, SEU/Birdlife i WWF/Associació de Defensa de la Naturalesa (ADENA).

h) Fomentar la col·laboració amb òrgans similars creats per les comunitats autònomes.

7. L'accés a la justícia en matèria de medi ambient

L'accés a la justícia en matèria de medi ambient constitueix el tercer pilar del Conveni d'Aarhus.

La seva millora ha de contribuir, com ha observat la Comissió Europea, a realitzar els objectius de les polítiques de medi ambient i la superació de les deficiències que tradicionalment s'han tingut per a aplicar el dret del medi ambient.

L'accés a la justícia en matèria de medi ambient es tradueix en el reconeixement de l'accés als procediments de recurs administratiu o judicial en matèria de medi ambient, diferents dels procediments penals, davant tribunals o òrgans independents establerts per llei, que concloguin en una decisió obligatòria. El Projecte de directiva s'hi refereix com a *procediments de medi ambient*.

D'acord amb el Conveni d'Aarhus, qualsevol recurs judicial no és suficient. A aquest efecte es preveu que els estats signants vetllaran perquè els interessats tinguin també accés a un **procediment ràpid** i que sigui **gratuït o poc oneros**.

Pel que fa a la **legitimitat** per a interposar el recurs, el Conveni d'Aarhus preveu que els interessats:

- hauran de tenir un interès suficient o, si escau,
- hauran d'invocar la lesió d'un dret, quan ho prevegi la regulació del procediment administratiu.

El Conveni entén que les **organitzacions no governamentals** que treballen a favor de la protecció del medi ambient tenen la condició de públic interessat i, per tant, interès suficient a l'efecte d'interposar els recursos pertinents, d'acord amb l'article 2.5 del Conveni.

En el marc de les obligacions concretes en el Conveni d'Aarhus per la Unió Europea, s'ha elaborat un **Projecte de directiva** [COM (2003) 624 final].

Segons es desprèn de la seva lectura, el Projecte persegueix establir un **marc general** per a accedir a la justícia en matèria de medi ambient i, conforme al principi de subsidiarietat, **exigeix als estats** membres que desenvolupin detalladament aquest **marc**.

Aquest marc general es concreta en la previsió d'uns **requisits mínims** per a accedir als procediments administratius i judicials en matèria de medi ambient, els quals anomena *procediments de medi ambient*, a fi d'assolir una millor aplicació i posada en pràctica del dret ambiental a la Unió Europea.

El Projecte de directiva preveu el següent:

"[...] les accions i omissions administratives podran ser objecte de recurs quan infringeixin el dret ambiental. Per acció administrativa s'entendrà tota mesura adoptada per una autoritat pública d'acord amb el dret ambiental que sigui jurídicament vinculant i tingui efectes externs. Per omissió administrativa s'entendrà la no-actuació d'una autoritat pública en els casos en què el dret ambiental li imposa l'obligació d'actuar."

El Projecte de directiva planteja un **concepte de dret ambiental molt general**, que permeti incloure tota la legislació aplicable de medi ambient. Això no obstant, atès que és una noció canviant i evolutiva, es proposa un concepte **obert**. En particular, el Projecte de directiva es refereix al següent:

"La legislació comunitària i la legislació adoptades per a aplicar la legislació comunitària que tenen per objectiu la protecció o millora del medi ambient, inclosa la salut humana i la protecció o la utilització racional dels recursos naturals, especialment en els següents àmbits: protecció de les aigües; protecció contra el soroll; protecció dels sòls; contaminació atmosfèrica; ordenació del territori rural i urbà i utilització dels sòls; conservació de la natura i biodiversitat biològica; gestió dels residus; productes químics, inclosos els biocides i els plaguicides; biotecnologia; altres emissions, abocaments i alliberament de substàncies al medi ambient; avaluació d'impacte mediambiental; accés a la informació mediambiental i participació pública en la presa de decisions."

Projecte de directiva (article 2.1.g)

És important observar **qui** considera el Projecte de directiva **legitimats per a accedir a la justícia**.

- Els **membres del públic** –és a dir, les persones físiques o jurídiques i les associacions o agrupacions constituïdes per aquestes– que tinguin un interès suficient o que al leguin la vulneració d'un dret tindran accés als procediments de medi ambient per recórrer davant els tribunals, per motius procedimentals o de fons, contra les accions o omissions administratives que infringeixin el dret ambiental.
- Les **entitats habilitades**, que són les que actuen en l'àmbit de la protecció del medi ambient i que, quan compleixin determinades condicions, tindran accés als procediments de medi ambient sense la necessitat que tinguin un interès suficient ni que al leguin la vulneració d'un dret, sempre que l'objecte del recurs que es presenti estigui específicament inclòs en les activitats estatutàries de les entitats.

Entitats habilitades

Per a ser reconegudes com a entitats habilitades, caldrà que les entitats compleixin determinades condicions establertes en el Projecte, per exemple, ser persones jurídiques sense finalitat de lucre o haver treballat activament en la protecció del medi ambient. Per a reconèixer aquests requisits, els estats membres hauran d'adoptar un procediment ràpid.

Finalment, el Projecte de directiva, a fi i efecte d'eliminar els obstacles que tradicionalment impedeixen l'accés a la justícia, preveu la necessitat d'un procediment eficaç i adequat que sigui equitatiu, just, oportú i no excessivament costós.

Mentre s'aprova la directiva, cal tenir present que la Llei per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient també regula l'accés a la justícia i la tutela administrativa en assumptes mediambientals.

En particular, es preveu que el públic que consideri que un acte o, si s'escau, una omisió, imputable a l'autoritat pública ha vulnerat els drets que li reconeix la mateixa Llei en matèria d'informació i participació pública podrà interposar els recursos administratius i contenciosos administratius previstos en l'ordenament vigent.

La Llei reconeix que també està legitimada per a interposar els recursos qualsevol persona jurídica sense finalitat de lucre que compleixi els requisits següents:

- Que tingui entre les finalitats acreditades en els seus estatuts la protecció del medi ambient.
- Que s'hagi constituït legalment almenys dos anys abans de l'exercici de l'acció i que vingui exercint de manera activa les activitats previstes en els seus estatuts.
- Que, segons els seus estatuts, desenvolupi la seva activitat en un àmbit territorial que sigui afectat per l'actuació o, si s'escau, omisió administrativa.

Finalment, es preveu l'acció popular en assumptes mediambientals.

Els actes i, si escau, les omissions imputables a les autoritats públiques que vulnerin les normes relacionades amb el medi ambient esmentades en l'article 18.1 poden ser recorregudes per qualsevol persona jurídica sense ànim de lucre que compleixi els requisits que estableix l'article 23 pels procediments de recurs regulats en el Títol VII de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i també pel recurs contenciós administratiu que preveu la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. S'exceptuen els actes i les omissions imputables a les autoritats públiques esmentades en l'article 2.4.2.

Activitats

1. Quin paper té l'article 45 de la Constitució en la materialització del concepte de desenvolupament sostenible en l'ordenament espanyol?
2. El medi ambient forma part de la Constitució econòmica? Justifiqueu la vostra resposta.
3. Què pot fer la comunitat autònoma quan l'Estat no regula les matèries bàsiques de medi ambient? Pot iniciar el desenvolupament legislatiu? Si fos així, segons quins criteris?
4. És possible el recurs d'empara constitucional segons l'article 45 CE, sobre medi ambient? I segons el 33 CE, sobre propietat? I el 38, sobre llibertat d'empresa?
5. Quins instruments de protecció pot tenir un particular davant de la contaminació causada per un veí?
6. Es pot condemnar una empresa per la via penal? I per l'administrativa? Pot ser responsable penalment el directiu d'una empresa contaminant? Segons quins criteris?
7. Es pot fer el que es vulgui amb els animals domèstics? Maltractar-los perquè són propietat d'algú?
8. Quines competències poden tenir els ajuntaments? Qui les establirà?
9. Quin és l'instrument de màxima protecció que es pot oferir per a la protecció d'un espai? Qui el pot oferir? Quin tipus de territori pot incloure?
10. Què pot fer un ajuntament per protegir un espai natural propi?
11. Pot la Generalitat crear un parc natural que vagi més enllà de la seva comunitat autònoma? Si fos així, com ho podria fer?
12. Amb la creació d'un parc natural, per exemple regional, es pot obligar un propietari a només fer un tipus de cultiu i cap altra activitat?

Bibliografia

Aguilera Vaqués, M. (2000). *El desarrollo sostenible y la Constitución Española* (monografía). Barcelona: Atelier.

Aguilera Vaqués, M. (2004). "Límites constitucionales a la regulación de la propiedad privada. Especial consideración a los aspectos medioambientales." A: M. E. Agradano de Llanos; M. Aguilera Vaqués; A. Mauricio Briceño Chaves. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (tom V). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Alonso García, E. (1984). *La interpretación de la Constitución*. Madrid: CEC.

Alonso García, E. (1989). "La participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España". *REDA* (61, pàg. 43-65).

Albertí, E. (2004). "La Constitución Económica de 1978". *REDC* (71, pàg. 123-159).

Amenós, E.; Peñalver, A.; Toldrà, Ll.-X. (1996). *Els drets del medi ambient*. Tarragona: El Mèdol.

Alli Aranguren, J. C. (2006). "Distribución de competencias ambientales entre el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales". En: E. Alonso García; B. Lozano Cutanda (dir) *Diccionario Jurídico de Medio Ambiente*. Madrid: IUSTEL.

Atienza, M. (1997). *Derecho y argumentación*. Colòmbia: Internado.

Bassols Coma, M. (1996). "La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente": A: Esteve Pardo (coord.). *Derecho del medio ambiente y administración local*. Madrid: Civitas.

Bassols Coma, M. (1998). *Constitución y sistema económico*. Madrid: Tecnos.

Cabanillas Sánchez, A. (1992). "La responsabilidad por daños ambientales según la jurisprudencia civil". A: *Estudios de Derecho civil homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo* (vol. I, pàg. 191-218). Barcelona: Bosch.

Cerrillo i Martínez, A. (1999). "El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente: Análisis de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de acceso a la información en materia de medio ambiente". *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público* (núm. 24).

Choy i Tarrés, A. (1992, 15 de desembre). "Competències i funcions del municipi en matèria de medi ambient". *Autonomies*.

Díaz Delgado, J. (2005). *Responsabilidad patrimonial del estado legislador, administrador y juez*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Dobson, A. (1991). *Green Political thought*. Londres: Harper Collins Academic.

Embid Irujo, A. (dir). (2008). *El derecho a un medio ambiente adecuado*. Madrid: IUSTEL.

Entrena Cuesta, R. (1981). "El principio de libertad de empresa". A: Fernando Garrido Falla (coord.). *El modelo económico en la Constitución española* (vol. I, pàg. 106-165). Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Escobar Roca, G. (1995). *La ordenación constitucional del medio ambiente*. Madrid: Dykinson.

Escribano Collado, P. (1980). "El medio ambiente como función administrativa". *REDA* (núm. 26, pàg. 367-385).

Esteve Pardo, J. (coord.) (1996). *Derecho del medio ambiente y administración local*. Madrid: Civitas.

Esteve Pardo, J. (2008). *Ley de responsabilidad medioambiental. Comentario sistemático*. Madrid: Marcial Pons.

Fernández Rodríguez, T. R. (1981). "El medio ambiente en la Constitución Española". *DA* (190, pàg. 337-349).

- García de Enterría, E.** (1975). "Sobre los derechos públicos subjetivos". *REDA* (núm. 6, pàg. 427-446).
- García de Enterría, E.** (2005). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador en el Derecho Español*. Madrid: Civitas.
- Gil-Robles, J.** (1996). "La acción popular y la audiencia de los ciudadanos en el derecho ambiental". *Poder Judicial* (pàg. 167-177).
- Jaria Manzano, J.** (2005). *El sistema constitucional de protecció del medi ambient*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms.
- Jordano Fraga, J.** (1995). *La protecció del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: J. M. Bosch.
- Larumbe Biurrun, P. M.** (1984). "Medio ambiente y Comunidades Autónomas". *RVAP* (8, pàg. 9-71).
- López Menudo, F.** (1991). "El derecho a la protecció del medio ambiente". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (10, pàg. 186-187).
- López Menudo, F.** (2005). *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medio-ambiental de la Administración pública*. Madrid: Estudios de Derecho Judicial.
- López Ramón, F.** (1994). "El derecho ambiental como derecho de la función pública de protecció de los recursos naturales". *Revista de Derecho Ambiental* (13, pàg. 37-57).
- López Ramón, F.** (1997). "Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente". *Revista Española de Derecho Administrativo* (95, pàg. 347-364).
- Loperena Rota, D.** (1996). *El derecho al medio ambiente adecuado*. Madrid: Civitas ("Cuadernos Civitas").
- Lozano Cutanda, B.** (coord.) (2008). *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental (Ley 26/2007, de 23 de octubre)*. Madrid: Thomson-Civitas.
- Lozano Cutanda, B.** (2006). "Responsabilidad por daños al medio ambiente". En: E. Alonso García; B. Lozano Cutanda (dir). *Diccionario Jurídico de Medio Ambiente*. Madrid: IUSTEL.
- Martín Mateo, R.** (1995). "Medi ambient i Constitució". A: M. Jesús Montoro Chiner (coord.). *Estudis de Dret ambiental* (pàg. 11-27). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Medi Ambient.
- Martín Rebollo, L.** (2005). *La Responsabilidad Patrimonial de las Entidades Locales*. Madrid: Iustel.
- Ortega Álvarez, L.** (2000). *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Valladolid: Lex Nova.
- Pallarés Moreno, R.** (1982). "La participación ciudadana en la conservación y protecció del medio natural". *DA* (194, pàg. 123-136).
- Parra Lucán, M. A.** (1992). *La protecció del medio ambiente*. Madrid: Tecnos.
- Pérez Luño, A. E.** (1997). "Artículo 45. Medio ambiente". A: O. Alzaga Villaamil (coord.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (vol. IV). Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.
- Pigrau Solé, A.** (2008). *Acceso a la información, participacion y justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier.
- Razquin Lizarraga, J. A.; Ruiz de Apodaca Espinosa, A.** (2007). *Informacion, participacion y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- Rodríguez Escobar, R.** (1998). "La nueva responsabilidad mediambiental derivada de la Ley 26/2007". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* (13).
- Rodríguez Escobar, R.** (2008). "La nueva responsabilidad medioambiental derivada de la Ley 26/2007". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* (núm.13).
- Reyes López, M. J.** (coord.) (2001). *Derecho ambiental español*. València: Tirant lo Blanch.

Ruiz-Rico Ruiz, G. (2000). *El derecho constitucional al medio ambiente*. València: Tirant lo Blanch ("Monografías").

Serrano Moreno, J. L. (1992). *Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Granada: Comares.