

GUIA SOBRE PARTICIPACIÓ PÚBLICA EN MEDI AMBIENT



Primera edició: desembre de 2023

El contingut d'aquesta publicació és responsabilitat exclusiva dels autors i no reflecteix necessàriament l'opinió de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament ni de l'Ajuntament de Barcelona.

Aquesta guia és part del programa Els Drets Humans com a eines per a l'acció climàtica i per la justícia ambiental, dut a terme per l'Institut de Drets Humans de Catalunya-IDHC, amb el finançament de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.

Autors: Cristina Genescà Martell, Sonia Lozano Goldberg, Mònica López Escardívol i Alexandre Peñalver Cabré

© Fons de Defensa Ambiental



Dipòsit legal: DL B 22557-2023



AMB LA COL·LABORACIÓ DE:



UNIVERSITAT DE
BARCELONA



Institut de
Drets Humans
de Catalunya

AMB EL SUPORT DE:



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament



Generalitat
de Catalunya



Índex

6 ABREVIATURES

8 INTRODUCCIÓ

10 1. FONAMENTS DE LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA AMBIENTAL

- 11 A. Dret internacional ambiental
- 15 B. Dret de la Unió Europea
- 17 C. Constitució espanyola
- 17 D. Estatut d'Autonomia de Catalunya

20 2. MARC NORMATIU ESTATAL I CATALÀ SOBRE PARTICIPACIÓ PÚBLICA

- 21 A. Normativa de procediment administratiu
- 22 B. Normativa local
- 23 C. Normativa ambiental

26 3. QUI POT PARTICIPAR?

- 27 A. Capacitat
- 32 B. Interessats
- 41 C. Altres subjectes
- 43 D. El paper clau de les ONG

46 4. TRÀMITS PARTICIPATIUS PRINCIPALS

- 48 A. Participació en procediments administratius de resolucions
- 66 B. Participació en procediments administratius de plans o programes
- 79 C. Participació en procediments administratius de reglaments

90 5.MECANISMES DE GARANTIA DE LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA EN MEDI AMBIENT

- 91 A. Recursos administratius
- 97 B. Revisió d'ofici per nul·litat: l'acció de nul·litat
- 100 C. Queixes, consultes i denúncies al Síndic de Greuges i als síndics municipals
- 101 D. Recursos contenciosos administratius
- 109 E. Comunicacions al Comitè de Compliment del Conveni d'Àrhus
- 118 F. Queixes a la Comissió Europea i peticions al Parlament Europeu

124 INFORMACIÓ D'INTERÈS

- 125 Normativa ambiental principal
- 125 Documents rellevants
- 126 Webs rellevants

Abreviatures

ART

Article

BOE

Butlletí Oficial de l'Estat

CDFUE

Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea de 2000

CE

Constitució espanyola de 1978

DOGC

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya

EAC

Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006

LJCA

Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa

LOPJ

Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial

LPAC

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques

LPCAA

Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats

LPCAT

Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya

LRBRL

Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local

OMAIA

Ordenança municipal d'activitats i d'intervenció integral de l'administració ambiental de Barcelona de 30 de març de 2001

ONG

Organització no governamental

RPH

Reial decret 907/2007, de 6 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de planificació hidrològica

STS

Sentència del Tribunal Suprem

TFUE

Tractat de Funcionament de la Unió Europea

TUE

Tractat de la Unió Europea

TRLMRL

Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya

TS

Tribunal Suprem

UE

Unió Europea

UNECE

United Nations Economic Commission for Europe

INTRODUCCIÓ

El medi ambient és un bé jurídic col·lectiu de titularitat de tothom i, per tant, tothom ha de poder disposar de mecanismes reals i efectius de participació per a la seva protecció i defensa. Per això no és gens estrany que la participació pública sigui un dels elements centrals del contingut del dret humà al medi ambient àmpliament reconegut a nivell mundial. N'és un clar exponent el Conveni internacional sobre accés a la informació, la participació pública en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria ambiental de 25 de juny de 1998 (Conveni d'Århus) o, més recentment, la Resolució de l'Assemblea General de Nacions Unides 76/300, de 28 de juliol de 2022 sobre *El dret humà a un medi ambient net, saludable i sostenible*. També la participació pública és un element clau del nou paradigma dels drets de la natura que a nivell global i local va agafant cada vegada més embranzida.

Aquesta guia se centra en la participació pública davant de l'administració ja que és el poder públic amb una responsabilitat més intensa per protegir el medi ambient i a la qual la ciutadania pot accedir de forma més directa. La finalitat és oferir la informació més rellevant i pràctica per saber com participar davant de l'administració per a la defensa del medi ambient. Sens dubte el compliment d'aquesta finalitat ha estat facilitada pel fet que és fruit de la col·laboració entre el Fons de Defensa Ambiental (FDA) i la Clínica jurídica ambiental del programa dret al Dret de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona.

L'FDA és una associació creada al 2004 que es dedica a l'assessorament jurídic per la defensa del medi ambient sense ànim de lucre i independent. I la Clínica jurídica ambiental és una de les clíniques del programa dret al Dret que té per finalitat afavorir les relacions

de col·laboració i treball conjunt amb les organitzacions socials per a la utilització del dret com una de les eines de transformació social i millorar la formació dels estudiants. L'FDA és una de les entitats on els estudiants de la Clínica jurídica ambiental poden fer pràctiques curriculars o extracurriculars.

La Guia ha estat redactada per Sonia Lozano Goldberg, Mònica López Escardívol i Cristina Genescà Martell (asessores jurídiques i membres de l'FDA) i Alexandre Peñalver Cabré (coordinador de la Clínica jurídica ambiental i membre també de l'FDA) qui ha fet la supervisió final. Ha tingut la col·laboració de Miquel Sastre Monfar i Eduard Savall Roig quan van fer les pràctiques curriculars com estudiants del grau de Dret de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. També ha comptat amb la col·laboració de l'Institut de Drets Humans de Catalunya.

En aquesta Guia es vol donar resposta als següents cinc aspectes bàsics sobre la participació pública ambiental: el seu fonament, la normativa principal, qui pot participar, els tràmits participatius principals i els mecanismes de garantia. També hi trobareu diversa informació d'interès.

Finalment, només manifestar que es tracta d'un document que no tan sols s'ha de llegir, sinó que, principalment, ha de ser emprat per tothom interessat en participar per la defensa del medi ambient.



1. FONAMENTS DE LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA AMBIENTAL



La participació pública en medi ambient no depèn només del que estigui previst per la normativa aprovada pel Parlament o pel govern. Aquesta està força condicionada pel que disposa el dret internacional, el dret de la Unió Europea, la Constitució espanyola i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

A. Dret internacional ambiental

La participació pública en matèria de medi ambient ha estat reconeguda en la **Declaració de Rio** sobre el medi ambient i el desenvolupament sostenible de 14 de juny de 1992. Concretament, el seu principi 10 estableix:

*“La millor manera de tractar les qüestions ambientals és amb la participació de tots els ciutadans interessats, al nivell que correspongui. En el pla nacional, tota persona haurà de tenir **accés adequat a la informació** sobre el medi ambient de què disposin les autoritats públiques, inclosa la informació sobre els materials i les activitats que suposen perill a les seves comunitats, i també l'oportunitat de **participar en els processos d'adopció de decisions**. Els **estats hauran de facilitar i fomentar** la sensibilització i la participació de la població posant la informació a disposició de tothom. S'haurà de proporcionar **accés efectiu als procediments judicials i administratius**, entre els quals hi haurà el rescabament de danys i recursos pertinents”*

Aquest principi de participació pública ambiental ha estat desenvolupat pel Conveni internacional sobre accés a la informació, la par-

ticipació pública en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria ambiental de 25 de juny de 1998 (**Conveni d'Àrhus**). Aquest important tractat internacional fou signat el 25 de juny de 1998 a Àrhus (Dinamarca) en el marc de la Comissió Econòmica per Europa de les Nacions Unides (UNECE) per quaranta estats i la Comunitat Europea. Va entrar en vigor el 30 d'octubre de 2001 després d'haver estat ratificat per disset estats. L'Estat espanyol el va signar el 25 de juny de 1998 i el va ratificar mitjançant acord del Congrés dels Diputats de 5 de desembre de 2000 (Butlletí Oficial de les Corts Generals núm. 83, 11 de desembre de 2000). Finalment, el Govern espanyol va dipositar l'instrument de ratificació el 29 de desembre de 2004 i va publicar el Conveni al BOE núm. 40, 16 de febrer de 2005

Una bona mostra de la importància d'aquest Conveni la trobem en les paraules de l'ex-Secretari General de les Nacions Unides, Kofi A. Annan:

“Malgrat que sigui en l'àmbit regional, la importància del Conveni d'Àrhus és global. És amb escreix l'elaboració més impressionant del principi 10 de la Declaració de Río, que posa èmfasi en la necessitat de participació dels ciutadans en els temes ambientals i en l'accés a la informació sobre medi ambient en possessió de les autoritats públiques. Així, és la major iniciativa en l'àrea de la democràcia ambiental mai presa sota els auspicis de les Nacions Unides.”

La finalitat del Conveni d'Àrhus és protegir el **dret humà al medi ambient** que és un dret-deure de cada persona, de les generacions presents i de les futures, a viure en un medi ambient que permeti garantir la seva salut i el seu benestar (art. 1). I regula **tres mitjans** (els anomenats “pilars”) per a la seva protecció ja previstos al principi 10 de la Declaració de Río: a) accés a la informació (articles 4 i 5); b) participació administrativa (articles 6-8) en decisions relatives a activitats específiques amb efectes importants sobre el medi ambient;

1. Fonaments de la participació pública ambiental

en plans, programes i polítiques ambientals i en l'elaboració d'instruments normatius jurídicament obligatoris d'aplicació general; i c) l'accés a la justícia (art. 9).



El Conveni no predetermina els mecanismes concrets de participació pública davant de l'administració pública tot deixant un marge de discrecionalitat considerable als estats. Ara bé, fixa uns **requisits mínims** molt importants amb la finalitat que la participació sigui efectiva i real com, per exemple, accedir amb antelació suficient a la informació, disposar de terminis raonables, participar a l'inici del procediment quan encara estan obertes totes les opcions, tenir degudament en compte els resultats de la participació i informar ràpidament de la decisió presa.

A més, també estableix els següents requisits generals a tots tres pilars: a) el Conveni és un mínim, no un sostre: el Conveni conté uns estàndards mínims, sense impedir a les parts incrementar-los; b) no discriminació: es prohibeix discriminar per motius de nacionalitat, ciutadania o domicili, i c) no penalitzacions: l'exercici dels drets ambientals no pot comportar cap penalització, persecució o vexació.

Els altres dos pilars estan relacionats amb el de participació pública. L'accés a la informació ambiental és un requisit previ necessari de la participació pública i l'accés a la justícia esdevé un requisit posterior imprescindible per a garantir-la.

Amb relació a l'**accés a la informació ambiental**, el Conveni d'Àrhus regula tant el seu vessant passiu (dret d'accedir a la informació ambiental) com actiu (obligació de les autoritats públiques de lliurar informació sense que se'ls demani).

Pel que fa a l'**accés a la justícia**, l'exposició de motius del Conveni preveu la necessitat de mecanismes judicials eficaços per tal que els interessos legítims, relacionats amb el medi ambient, estiguin protegits i perquè es respecti la llei. I, posteriorment, l'article 9 regula tres supòsits d'accés a la justícia:

- a) **Tutela del dret d'accés a la informació ambiental.** Els estats vetllaran perquè tota persona que estimi que la seva sol·licitud d'informació, en aplicació de l'article 4 del Conveni, no ha estat atesa; ha estat rebutjada il·lícitament, en la seva totalitat o en part; no ha obtingut una resposta suficient, o no ha rebut el tractament previst en les disposicions de l'article 4, tingui la possibilitat de presentar un recurs davant d'un òrgan judicial o bé davant d'algun altre òrgan independent i imparcial establert per llei.
- b) **Impugnar la legalitat de qualsevol decisió, acció o omisió.** Els estats vetllaran perquè els membres del públic interessat –els que acreditin interès suficient o lesió d'un dret, segons definició del dret intern, si bé estableix que s'ha de fer una interpretació àmplia de l'accés i que les ONG tenen aquest dret– puguin interposar un recurs davant d'un òrgan judicial o d'un altre òrgan independent i imparcial establert per llei per impugnar la legalitat, pel que fa al fons i al procediment, de qualsevol decisió, acció o omisió de l'article 6 del Conveni (si el dret intern ho preveu, també en plans, programes, polítiques i reglaments).
- c) **Aplicació del dret ambiental.** Els estats vetllaran perquè els membres del públic que compleixin els eventuais criteris esta-

1. Fonaments de la participació pública ambiental

blerts pel dret intern puguin iniciar procediments administratius o judicials per impugnar les accions o omissions de particulars o autoritats públiques que vulnerin el dret ambiental.

En aquesta guia, no obstant això, tractem la participació del públic en els procediments administratius, tot i que també es farà esment a l'accés a la justícia com a mecanisme de garantia del dret a la participació pública.

B. Dret de la Unió Europea

L'article 10.3 del **Tractat de la Unió Europea (TUE)** indica que tot ciutadà té dret a participar en la vida democràtica de la Unió. Així doncs, caldrà prendre les decisions de la manera més oberta i pròxima possible a la ciutadania. També la **Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea (CDFUE)** reconeix el dret a una bona administració (art. 41), que comporta el dret a una actuació administrativa imparcial, equitativa, objectiva, proporcionada, amb participació pública, transparent i motivada. Així mateix, l'article 37 de la CDFUE estableix que les polítiques de la Unió integraran i garantiran, d'acord amb el principi de desenvolupament sostenible, un nivell alt de protecció del medi ambient i la millora de la seva qualitat. Veiem, doncs, que el dret originari de la UE, que té un cert valor constitucional, recull tant la participació pública com la protecció del medi ambient. Ambdós aspectes han estat reforçats en el camp ambiental d'ençà que la UE va ser part del Conveni d'Århus mitjançant la Decisió del Consell 2005/370/CE, de 17 de febrer.

El dret derivat –la normativa ambiental que la UE ha anat aprovant– també ha destacat la importància de la participació de la ciutadania per a assegurar, en especial, el compliment de la legislació ambiental. Podem trobar dos grups de normativa segons si es regula la participació pública ambiental als estats o bé a la UE.

La participació pública als estats és objecte de normativa diversa, la qual segueix el Conveni d'Àrhus, si bé inclou altres aspectes com diverses modalitats d'anunci de la participació (per exemple, a la premsa i amb avisos en un radi determinat) i disposicions específiques sobre les situacions amb efecte transfronterer. En aquest sentit, la participació pública en l'avaluació ambiental de plans i programes ambientals és objecte de la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de juny de 2001, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient (**Directiva 2001/42/CE**). Així mateix, la participació pública en l'avaluació d'impacte ambiental de projectes i en l'autorització ambiental fou regulada en la Directiva 2003/35/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de maig de 2003, 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, així com es modifiquen, en allò que es refereix a la participació del públic i l'accés a la justícia, les directives 85/337/CEE i 96/61/CE del Consell (Directiva 2003/35), avui derogada per la **Directiva 2011/92/UE**, del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient (text codificat) (Directiva 2011/92) i la **Directiva 2010/75/UE**, del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de novembre, sobre les emissions industrials (prevenció i control integrats de la contaminació (versió refosa).

D'altra banda, la participació pública davant de les institucions i organismes de la UE és objecte del **Reglament 1367/2006/CE**, del Parlament i del Consell, de 6 de setembre, relatiu a l'aplicació, a les institucions i als organismes comunitaris, de les disposicions del Conveni d'Àrhus.

C. Constitució espanyola

La participació pública en medi ambient no prové tan sols d'allò que preveu la normativa aprovada pel Parlament o pel Govern. Fent-se ressò dels reclams participatius dels anys setanta, destaquem diversos preceptes de la Constitució espanyola de 1978 (**CE**) que s'hi refereixen, com són les clàusules d'**estat social i democràtic** (art. 1.1) i les seves manifestacions en el **mandat de participació real i efectiva** (art. 9.2), el **dret fonamental a la participació en els afers públics** (art. 23.1), el **dret a la tutela judicial efectiva** (art. 24.1 CE), el **dret a un medi ambient adequat** i el **deure dels poders públics de protecció del medi ambient** (art. 45.1 i 2) i la **participació i l'accés a la informació administrativa** (art. 105).

No es tracta de substituir la democràcia representativa ni la primacia de la llei, sinó d'aportar un **plus de legitimació democràtica** (art. 1.1 CE) i de **garantir l'objectivitat de l'actuació de l'administració** (art. 103.1 CE) mitjançant la participació ciutadana davant de l'administració.

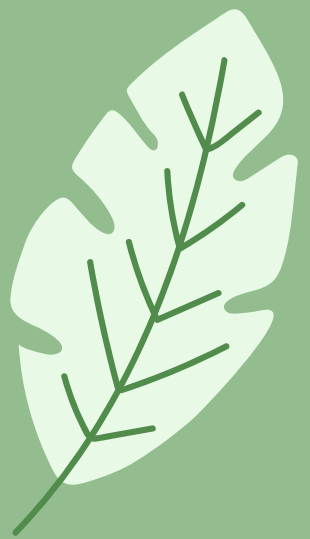
El Conveni d'Århus ha propiciat, sens dubte, un decidit impuls per a reforçar i actualitzar les exigències constitucionals de la participació pública en medi ambient a l'Estat espanyol. Com hem vist, l'Estat espanyol és part d'aquest tractat internacional i per adequar-s'hi ha aprovat la Llei estatal 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 (**Llei 27/2006**).

D. Estatut d'Autonomia de Catalunya

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (**EAC**) reconeix els següents **drets que incideixen en la participació pública en medi ambient**: dret al medi ambient (art. 27), dret de participació (art. 29) i

dret d'accés als serveis públics i a una bona administració (art. 30). A la vegada, conté **mandats als poders públics sobre participació pública en medi ambient** com el de foment de la participació (art. 43) i el deure de protecció del medi ambient (art. 46). Igualment, la participació pública és un dels requisits que han de fer possible els principis de transparència i de servir amb objectivitat els interessos generals per part de l'administració de la Generalitat (art. 71.4 i 71.2).

Veiem com la finalitat constitucional i estatutària de la participació pública no es limita a seguir una visió clàssica de protecció dels drets i interessos legítims individuals de la ciutadania davant de l'administració, sinó que acull una visió moderna de la ciutadania amb l'administració per garantir l'objectivitat de l'actuació de l'administració per servir els interessos generals, públics o col·lectius (com els ambientals), i prendre millors decisions.



2.

MARC NORMATIU
ESTATAL I
CATALÀ SOBRE
PARTICIPACIÓ
PÚBLICA



La regulació de la participació pública en medi ambient està determinada per tres tipus principals de normativa: la que regula el procediment administratiu, la dels ens locals i l'ambiental.

A. Normativa de procediment administratiu

La Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (**LPAC**) regula els requisits de validesa i eficàcia dels actes administratius, el **procediment administratiu comú** i els principis a què s'ha d'ajustar l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària. També preveu l'objectiu de reforçar i incrementar la participació ciutadana (apartats IV i V de l'exposició de motius).

Així, la LPAC s'encarrega d'establir les bases que permeten la **participació pública** en els procediments administratius. Entre d'altres, regula la capacitat i el concepte d'interessat, així com la representació necessària per a la participació (art. 3, 4 i 5 LPAC) (vegeu l'epígraf 3 d'aquesta guia). També regula els tràmits participatius en els procediments administratius com són, especialment, els d'audiència i d'informació pública (vegeu l'epígraf 4 d'aquesta guia).

Per altra banda, la Llei estatal 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic estableix el principi general de totes les administracions públiques de participació, objectivitat i transparència administrativa (art. 3.1.c).

Més completa i favorable a la participació pública és la Llei catalana 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les admi-

nistracions públiques de Catalunya (**LPCAT**). Dins del dret a una bona administració inclou el "dret a participar en la presa de decisions i, especialment, el dret d'audiència i el dret a presentar al·legacions en qualsevol fase del procediment administratiu, d'acord amb el que estableix la normativa aplicable" (art. 22.1.b). A més, preveu dos mecanismes per garantir els drets: a) el deure de les administracions públiques de Catalunya de garantir en llur actuació l'exercici i l'efectivitat dels drets dels ciutadans, qualsevol que sigui el mitjà de relació (art. 29), i b) una clàusula d'inalterabilitat dels drets en virtut de la qual les mesures de simplificació administrativa no poden suposar mai una limitació dels drets i les garanties que la legislació vigent reconeix als ciutadans i a terceres persones interessades en qualsevol procediment administratiu (art. 34.2).

També estableix la participació pública com un deure de les administracions públiques: "Les administracions públiques de Catalunya han de fomentar la participació ciutadana en les actuacions administratives de llur competència, per tal de recollir les propostes, els suggeriments i les iniciatives de la ciutadania, mitjançant un procés previ d'informació i debat" (art. 22.2). A més, la participació pública és esmentada com un dels principis generals (art. 31.2. vuitè).

B. Normativa local

La Llei estatal 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (**LRBRL**) determina que els municipis són entitats bàsiques de l'organització territorial de l'estat i vies immediates de **participació ciutadana** en els assumptes públics, que institucionalitzen i gestionen amb autonomia els interessos propis de les col·lectivitats corresponents (art. 1). De manera general per a tots els ens locals, inclou l'obligació de **facilitar la més àmplia** informació sobre la seva activitat i la **participació de tots els ciutadans** en la vida local (art. 69.1). Ara bé, també assenyala que les formes, els mitjans i els procediments de participació que els ens locals estableixin en exercici

2. Marc normatiu estatal i català sobre participació pública

de la seva potestat d'autoorganització no podrà en cap cas menystenir les facultats de decisió que corresponguin als òrgans representatius regulats per la llei (art. 69.2), i acaba posant un especial èmfasi en el foment de la participació de les associacions de defensa dels interessos generals o sectorials dels veïns (art. 72).

A Catalunya, el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRL), declara a l'article 7 que les entitats locals serveixen amb objectivitat els interessos públics que els són encomanats i actuen d'acord amb el **principi de participació**. D'una manera semblant a la LBRL, l'article 46 de la TRLMRL recorda que el municipi és l'entitat bàsica de l'organització territorial i l'element primari de **participació ciutadana** en els assumptes públics, i que les lleis de Catalunya garanteixen la **participació** del municipi en tots els assumptes que afecten directament els seus interessos.

C. Normativa ambiental

La Llei estatal 27/2006, que ja s'ha mencionat prèviament a l'epígraf 1 d'aquesta guia, regula la **participació en els procediments** per a la presa de decisions sobre assumptes que afectin directament o indirectament el **medi ambient**, l'elaboració o aprovació dels quals correspongui a les administracions públiques, entre d'altres (art. 1.1.b). Així, regula les dues modalitats de participació pública del Conveni d'Àrhus relatives a l'elaboració de plans, programes i reglaments en medi ambient (art. 16-18), mentre que la modalitat de participació en decisions singulars és objecte de modificacions a la normativa sobre avaluació d'impacte ambiental (DF 1^a relativa al Reial decret legislatiu estatal 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental que ha estat derogat per la vigent Llei estatal 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental) i de control integrat de la contaminació (DF 2^a relativa a la Llei estatal 16/2002,

d'1 de juliol, sobre prevenció i control integrats de la contaminació ambiental, que ha estat derogada pel vigent Reial decret legislatiu estatal 1/2016, de 16 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de prevenció i control integrats de la contaminació).

A Catalunya, malauradament, no hi ha cap legislació específica sobre participació pública ambiental i, per tant, haurem de tenir present allò que preveu la legislació sectorial ambiental sobre determinats instruments de protecció ambiental (per exemple, la Llei catalana 6/2009, del 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes i la Llei catalana 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats -LPCAA-) o sobre determinats elements ambientals o contaminants.



3. QUI POT PARTICIPAR?



Per a participar en procediments administratius ambientals, cal complir el requisit de capacitat. Per a gaudir del màxim de drets de participació, és imprescindible tenir la condició d'interessat. Per això la LPAC distingeix els drets de les persones en les seves relacions amb les administracions (art. 13) i els drets dels interessats (art. 53). És molt important no confondre els interessats amb altres subjectes que tenen menys drets de participació com els denunciants, els que presenten al·legacions o els qui exerceixen el dret fonamental de petició. I, sens dubte, les ONG tenen un rol especial per a fer efectiva la participació pública.

A. Capacitat

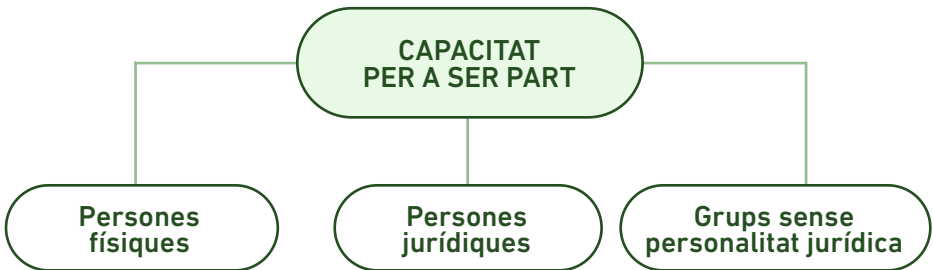
Per a relacionar-se amb una administració pública, s'exigeix el requisit de capacitat i n'hi ha de diversos tipus, si bé la normativa no sempre els diferencia correctament.

En el vessant material (en una relació jurídica), la **capacitat jurídica** es refereix a l'aptitud per a ser titular de drets i obligacions i la **capacitat d'obrar** a l'aptitud per a realitzar eficaçment actes jurídics, és a dir, adquirir i exercitar drets i assumir obligacions. A tall d'exemple, un menor d'edat té capacitat jurídica (pot ser propietari d'un bé), però no disposa de capacitat d'obrar llevat dels casos on se li permeti actuar sense aquesta assistència (no pot vendre aquest bé si no és amb l'assistència de qui en tingui la pàtria potestat que, normalment, són els pares). O una associació té capacitat jurídica, però la capacitat d'obrar l'ostenta qui li correspongui segons els estatuts (normalment, la presidència).

Correlativament, en el pla processal (en un procediment administratiu), la **capacitat per a ser part** es refereix a l'aptitud per ser part

en un procediment administratiu i la **capacitat processal** a l'aptitud per a realitzar vàlidament actes procedimentals (per exemple, comparèixer en un procediment o signar els escrits que s'hi presenten). Un menor té capacitat per a ser part, però no capacitat processal, ja que requereix l'assistència de qui tingui la pàtria potestat, llevat dels casos on se li permeti actuar sense aquesta assistència. I una associació té capacitat per a ser part, però la capacitat processal l'ostenta qui li correspongui segons els estatuts (normalment, la presidència).

Per tant, primer és important saber qui pot tenir **capacitat per a ser part en un procediment administratiu ambiental**, la qual cosa és necessari per a participar i interaccionar amb l'administració pública en els afers ambientals. Aquí podem destacar tres supòsits principals: persones físiques, persones jurídiques i grups sense personalitat jurídica.



La regla general és l'exigència de tenir personalitat jurídica i, per tant, tenen capacitat per a ser part les **persones físiques i les persones jurídiques**, tant privades (per exemple, associacions o fundacions) com públiques (per exemple, un ajuntament), tal com ho reconeixen els articles 2.4 del Conveni d'Àrhus i 3.a de la LPAC.

Però els protagonistes de molts conflictes socials i ambientals són **grups sense personalitat jurídica** (plataformes, coordinadores, etc.). Llavors es planteja la qüestió de si poden ser part en un procediment

administratiu, atès que no tenen personalitat jurídica. L'article 2.4 del Conveni d'Àrhus els esmenta, però condiona el seu reconeixement com a part al fet que ho prevegin així els estats. A l'Estat espanyol, l'apartat c) de l'article 3 de la LPAC disposa que tindran capacitat els grups d'afectats, les unions i entitats sense personalitat jurídica i els patrimonis independents o autònoms, quan la llei així ho declari expressament. Per tant, torna a fer una nova remissió als casos que ho prevegi una llei. El mateix succeeix amb l'article 2.1 de la Llei 27/2006, quan remet als casos legalment previstos.

Però molt sovint són molt pocs els casos ambientals en què les lleis reconeixen la capacitat per a ser part a ens o grups sense personalitat jurídica.

Un primer supòsit són els **grups d'afectats**. El dret civil limita el supòsit a haver-se produït perjudicis a múltiples drets o interessos legítims individuals de consumidors i usuaris (art. 6.1.7 de la Llei d'enjudiciament civil). Això pot succeir quan un producte conté una substància nociva o l'aigua potable té mala qualitat i s'han causat danys a un grup més o menys nombrós de persones físiques. Entenem que aquest supòsit pot ser aplicable també als procediments administratius per l'aplicació supletòria de la Llei d'enjudiciament civil al procediment administratiu (DF1^a LJCA i art. 4 Llei d'enjudiciament civil). Ara bé, no hi ha cap reconeixement de la capacitat per a ser part dels grups d'afectats per drets o interessos legítims individuals per contaminació ambiental si no són consumidors o usuaris (per exemple, quan es produeixen perjudicis a la salut de força persones per la contaminació de l'aire) ni tampoc per interessos col·lectius com els ambientals (per exemple, la destrucció de zones humides).

Un segon supòsit són les **entitats i unions**. Alguns casos admesos són les unions temporals d'empreses (UTE), les comunitats de propietaris, les comunitats de béns o els comitès d'empresa. Però no hi ha cap reconeixement d'entitats i unions en defensa del medi ambient.

És necessari ampliar la capacitat per a ser part a entitats i grups sense personalitat jurídica per tal de garantir la participació efectiva en l'àmbit ambiental, ja que molt sovint són les vies que s'utilitzen per a articular la participació de la ciutadania. Un primer reconeixement general, si bé limitat pel que fa als drets de participació, el trobem en els grups d'interès previstos en la legislació de transparència pública com la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i el Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic.

Per tant, en els casos d'entitats i grups sense personalitat jurídica, es pot fer constar la seva participació com a part, si bé es recomana que també figuri com a part una persona física i/o una persona jurídica per tal d'evitar possibles negatives de l'administració pública a admetre entitats i grups sense personalitat jurídica com a part.

Finalment, hem de fer esment d'un supòsit recent i innovador, que és la capacitat per a ser part de la **natura o d'alguns dels seus elements**. Així està previst a la Llei estatal 19/2022, de 30 de setembre, per al reconeixement de la personalitat jurídica a la llacuna del Mar Menor i la seva conca. Aquesta llei reconeix la personalitat jurídica d'aquest element de la natura (el Mar Menor i la seva conca) i se'l reconeix com a subjecte de drets (art. 1). Ara bé, aquest és l'únic cas previst legalment a l'Estat espanyol i també a Europa, si bé està obrint el camí per a possibles reconeixements legals en el futur.

Una vegada hem vist qui pot ser part en un procediment administratiu (capacitat per a ser part), cal saber qui pot realitzar vàlidament actes procedimentals (**capacitat processal**).

En el cas de les **persones físiques**, l'apartat a) de l'article 3 de la LPAC disposa que tindran capacitat d'obrar (o processal) davant les administracions públiques les persones físiques o jurídiques amb capacitat d'obrar segons les normes civils.

D'acord amb la normativa civil, la capacitat d'obrar en les persones físiques s'adquireix amb la majoria d'edat i també la tenen els menors emancipats amb algunes limitacions. En canvi, no tenen capacitat processal els menors d'edat i els incapacitats, sinó que haurà de comparèixer qui n'ostenti la representació o l'assistència, l'autorització, l'habilitació o el defensor exigits per la llei.

No obstant això, segons el dret civil, la falta de capacitat d'obrar dels menors d'edat no és necessàriament total, sinó que els pot ser reconeguda per a determinats àmbits i amb diversa intensitat. Per això, l'apartat b) de l'esmentat article 3 de la LPAC estableix que els menors d'edat tindran capacitat d'obrar "per a l'exercici i la defensa d'aquells dels seus drets i interessos l'actuació dels quals estigui permesa per l'ordenament jurídic sense l'assistència de la persona que n'exerceixi la pàtria potestat, tutela o curatela. S'exceptua el supòsit dels menors incapacitats, quan l'extensió de la incapacitació afecti l'exercici i la defensa dels drets o interessos de què es tracti". Per tant, els menors d'edat tindran capacitat d'obrar (o processal) en aquells casos en què la normativa els habiliti actuar per a l'exercici i defensa dels seus drets i interessos sense assistència.

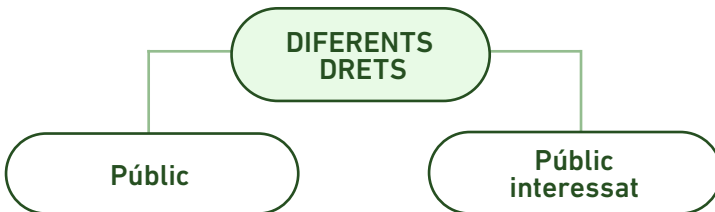
En el cas de les **persones jurídiques**, la capacitat processal correspon a les persones físiques que legalment les representin (en el cas d'associacions, caldrà veure què diuen els estatuts, si bé normalment correspon a la presidència).

En el cas **d'entitats i grups sense personalitat jurídica**, cal destriar si es tracta de grups d'afectats o de qualsevol dels altres supòsits. Per als grups d'afectats, seran les persones físiques que, de fet o en virtut de pactes de l'entitat, actuen en nom seu. Per a la resta de supòsits, seran les persones físiques a qui la llei, en cada cas, atribueixi la representació com, per exemple, el president d'una comunitat de propietaris en règim de propietat horitzontal) (art. 13.3 Llei 49/1960, de 21 de juliol, sobre propietat horitzontal).

No s'ha de confondre la capacitat processal amb la **representació**. Qui tingui capacitat processal pot actuar directament ell mateix o mitjançant un representant, que serà amb qui es relacionarà l'administració (art. 5 LPAC). En el procediment administratiu, es presumeix la representació (no cal acreditar-la) per als actes i gestions de mer tràmit (per exemple, presentar al·legacions als tràmits d'informació pública o audiència), mentre que cal acreditar-la per a presentar sol·licituds, recursos, desistir d'accions i renunciar a drets en nom de l'interessat.

B. Interessats

- a) Diferència entre públic i interessats.** La legislació distingeix dues figures participatives: el públic i l'interessat. És de gran rellevància comprendre bé el concepte d'ambdues, ja que el públic només té alguns drets de participació (en especial, participar en el tràmit d'informació pública i presentar denúncies). En canvi, els interessats ostenten molts més drets de participació com són, principalment, presentar sol·licituds que comporten l'inici del procediment (i no només denúncies), conèixer l'estat de tramitació dels procediments, presentar al·legacions i documents en qualsevol moment abans del tràmit d'audiència, ser notificats del tràmits d'audiència, ser notificats de la resolució del procediment i presentar recursos administratius contra la resolució. Pel que fa al règim de notificacions, s'ha d'estar a allò previst pels articles 40 a 44 de la LPAC i 56 i 57 de la LPCAT.



Per **públic** l'article 2.4 del Conveni d'Århus entén "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". La Llei 27/2006 (art. 2.1) també ho defineix de la mateixa manera. Els drets de participació reconeguts al públic s'estableixen als articles 6 i 8 del Conveni d'Århus i 16-18 de la Llei 27/2006. Per tant, són públic qui tingui, com ja hem vist, capacitat per a ser part, o sigui, qualsevol persona física o jurídica i, si escau, les entitats i els grups sense personalitat jurídica o, fins i tot, la natura o alguns dels seus elements

En canvi, l'apartat 5 de l'article 2 del Conveni d'Århus (d'una manera semblant, l'article 9.2) entén per **públic interessat** el "públic que resulta o pugui resultar afectat per les decisions adoptades en matèria ambiental o que tingui un interès a invocar en la presa de decisions. Als efectes de la present definició, es considera que tenen tal interès les organitzacions no governamentals que treballen a favor de la protecció del medi ambient i que compleixen els requisits exigits pel dret intern". Per tant, segons el Conveni d'Århus:

- ✓ Les persones físiques i jurídiques poden ser titulars de drets o interessos legítims col·lectius ambientals segons disposi el dret intern.
- ✓ Les ONG tenen un interès legítim ambiental sempre que compleixin els requisits establerts pel dret intern.
- ✓ La remissió al dret intern té les limitacions següents: a) principi d'àmplia participació; b) rol important de les ONG (art. 3.4); c) principis de no discriminació o de remoure les barreres tècniques que obstaculitzen la participació; d) requisits d'aquests obstacles: justificació objectiva, raonables, no innecessàriament excloents i no dissenyats per dissuadir de recórrer, sinó per comprovar que es persegueix la protecció

del medi ambient, i e) prohibició de restringir la participació existent.

L'article 2.2 de la Llei 27/2006 defineix com a "**interessat**":

- a) Tota persona física o jurídica en la qual concorri qualsevol de les circumstàncies previstes en la legislació de procediment administratiu comú.
- b) Qualsevol persona jurídica sense ànim de lucre que compleixi amb els requisits establerts a l'article 23 d'aquesta Llei.

En virtut del primer supòsit (a), serà interessat qui compleixi amb allò establert a l'article 4 de la LPAC.

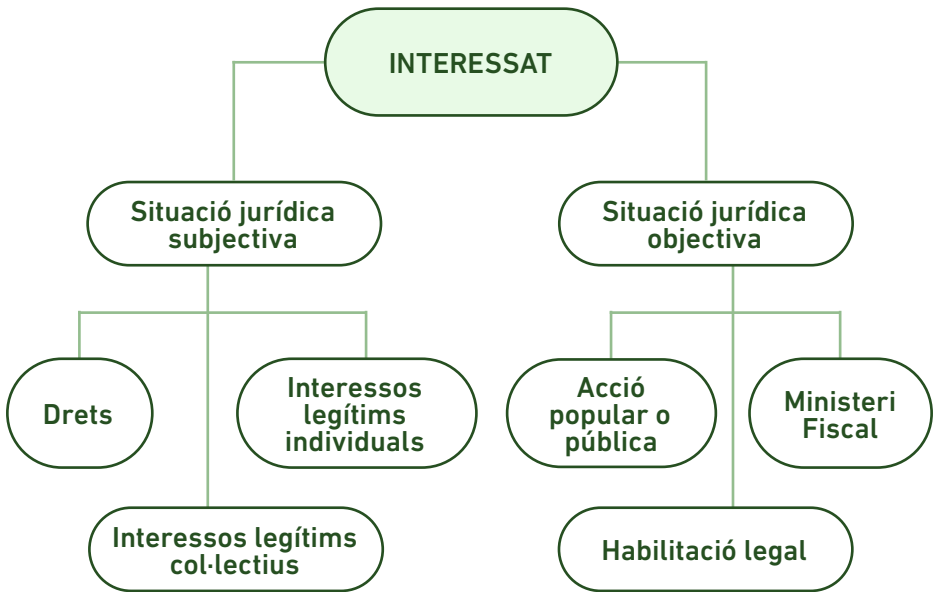
Segons aquest article, es consideren interessats en el procediment administratiu (apartat 1):

- a) els qui el promoguin com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius;
- b) els qui, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin ser afectats per la decisió que s'adopti en aquest, i
- c) aquells els interessos legítims dels quals, individuals o col·lectius, puguin ser afectats per la resolució i es personin en el procediment mentre no s'hagi dictat una resolució definitiva.

Així mateix, aquest precepte disposa que les **associacions i organitzacions** representatives d'interessos econòmics i socials seran titulars d'interessos legítims col·lectius en els termes que la llei reconegui (apartat 2).

A continuació, exposem d'una manera sistemàtica i completa els diversos supòsits en què es pot tenir la condició d'inte-

ressada. Aquests supòsits es poden classificar en dos grups. Un primer grup exigeix manifestar una situació jurídica subjectiva (drets, interessos legítims individuals i interessos legítims col·lectius). Un segon grup es basa en una situació jurídica objectiva (acció popular o pública, habilitació legal i el Ministeri Fiscal).



És molt important especificar en l'escrit que es presenti que es compareix com a interessat per tal de deixar clar que es vol participar en aquesta qualitat (i, per tant, gaudir dels drets dels interessats). De fet, és una exigència legal quan es compareix sense al·legar un dret. Si no, l'administració pot considerar que no es participa com a interessat, sinó a altres figures que tenen menys drets de participació (denunciants, al·legants o peticionaris).

Amb la finalitat de garantir millor els drets de participació dels interessats, les administracions poden crear registres d'interessats sobre avaluació ambiental (tant de plans o programes com de projectes), tal com estableix la DA 14 de la Llei 21/2013. A més, aquest precepte preveu mecanismes per a intercanviar aquesta informació entre les administracions públiques. Per a qualsevol matèria ambiental, hi ha el Registre d'Entitats de Medi Ambient creat pel Decret 2/2022, de 4 de gener, del Registre d'Entitats de Medi Ambient. Es tracta d'un registre administratiu electrònic de caràcter públic i d'inscripció voluntària. La inscripció en aquest registre és important perquè facilita a l'Administració de la Generalitat saber les entitats interessades i comunicar-los electrònicament tràmits participatius destinats a aquestes.

A continuació, comentem els diversos supòsits per tenir la condició d'interessat.

- b) Drets.** Ens referim als drets (en sentit estRICTE), els quals, segons la jurisprudència, sempre són individuals. Sens dubte, l'afectació al medi ambient també pot incidir negativament en determinats drets. Així, per exemple, els drets fonamentals a la vida o a la integritat física quan una contaminació ambiental pot causar la mort o lesions a les persones; el dret fonamental a la intimitat domiciliària quan les immisions sonores o d'altra mena impedeixen fer ús del domicili; o el dret a la propietat privada quan les explosions d'una pedrera provoquen esquerdes en un edifici.

- c) Interessos legítims individuals.** L'interès legítim individual cobreix els casos d'afectacions individuals a persones que no tenen cabuda, segons la jurisprudència, en la noció de drets. També l'afectació al medi ambient pot incidir negativament en determinats interessos legítims individuals. Per

a acreditar un interès legítim individual cal superar el test del perjudici/benefici. Aquest test exigeix acreditar que la resolució del procediment administratiu comporta un efecte positiu (benefici) o negatiu (perjudici) de qualsevol tipus a la persona, sense que calgui cap afectació d'un dret. Per exemple, en el cas de molèsties en un domicili per soroll d'una activitat sense que arribin a causar lesions, s'ostenta un interès legítim individual sempre que es manifesti que la resolució de clausura de l'activitat o de limitació dels aparells pot comportar un benefici, com és poder descansar al domicili.

d) Interessos legítims col·lectius ambientals. Els interessos legítims col·lectius són aquells que superen l'esfera individual de la persona per a passar a incidir en la col·lectivitat. Són de titularitat col·lectiva i tenen per objecte béns col·lectius no susceptibles d'apropiació individual i exclusiva. Inclouen els drets humans de tercera generació (drets de solidaritat) perquè la titularitat correspon a tota la col·lectivitat i el seu objecte són sempre béns col·lectius, entre els quals el medi ambient és un dels més emblemàtics. A diferència dels dos casos esmentats als apartats anteriors on es participa per defensar drets i interessos legítims individuals, aquí es participa per protegir el medi ambient com a interès legítim col·lectiu ambiental, com pot ésser la bona qualitat de l'aire o de les aigües d'un riu, la protecció d'un bosc o d'un os. Llavors és molt important saber qui pot estar interessat per la defensa del medi ambient.

Ja hem vist que el Conveni d'Àrhus declara que les ONG tenen un interès legítim ambiental sempre que compleixin els requisits establerts pel dret intern, el qual ha de respectar els criteris establerts per aquest Conveni. En el cas de l'Estat espanyol, la jurisprudència exigeix tres requisits per a ser titular d'un interès legítim col·lectiu ambiental:

- ✓ Tractar-se de **persones jurídiques (o, si escau, grups) sense ànim de lucre.**
- ✓ **La protecció del medi ambient ha de figurar en les finalitats previstes als estatuts.**
- ✓ **No inclou l'interès a la legalitat**, sinó que s'ha de superar el test del perjudici/benefici dels interessos legítims, o sigui, **la resolució del procediment administratiu comporti un efecte positiu (benefici) o negatiu (perjudici) de qualsevol tipus a les finalitats estatutàries ambientals.** Per exemple, una ONG els estatuts de la qual contenen, entre les seves finalitats, la defensa del riu Ebre podria personar-se com a persona interessada en un procediment administratiu que afectés el seu curs natural o qualsevol element del riu.

La jurisprudència ha negat que les **persones físiques** puguin ser interessades per interès legítim col·lectiu ambiental. Ara bé, com a contrapartida, ha fet una interpretació àmplia i flexible de l'afectació a drets o interessos legítims individuals dels veïns. Considera que n'hi ha prou d'acreditar la incidència en el medi ambient en un àmbit territorial determinat i la condició de veí en aquest àmbit. Un cas emblemàtic és el de la Sentència del TJUE de 25 de juliol de 2008 (cas 237/07, Janecek), que admet la legitimació d'un veí per exigir el deure de les autoritats públiques d'aprovar un pla d'acció de qualitat de l'aire.

- e) Acció popular o pública.** L'acció popular (o el terme equivalent d'acció pública) permet que sigui interessat **qualsevol persona o grup amb capacitat per a la defensa de la legalitat ambiental** i, per tant, no cal al·legar cap dret o interès legítim. Es tracta d'un mecanisme de col·laboració ciutadana en el control de la legalitat. I no impedeix que concorrin també altres modalitats d'interessats com, per exemple, per dret o interès legítim individual o col·lectiu.

Ara bé, no hi ha un reconeixement general de l'acció popular o pública, sinó que s'exigeix que estigui prevista per una **lleï específica**. Malauradament, no hi ha cap llei estatal que reconegui una acció popular en medi ambient, sinó que la podem trobar en diverses lleis ambientals sectorials (en especial, urbanisme, caça, pesca fluvial, parcs nacionals, patrimoni històric espanyol i costes). En canvi, hi ha lleis autonòmiques que la preveuen en altres lleis ambientals, siguin sectorials (com residus), transversals (sobre instruments de protecció ambiental com l'avaluació d'impacte ambiental o el control integrat de la contaminació) i, fins i tot, generals sobre medi ambient. En el cas de Catalunya, només està prevista per lleis sectorials i seria convenient que estigués reconeguda d'una manera general en medi ambient.

Per tant, si es vol participar com a interessat per defensar el medi ambient, és molt important esbrinar si el procediment administratiu versa sobre una matèria on hi ha una llei que reconegui l'acció popular o pública. D'aquesta manera, qualsevol (també una persona física) podrà participar en la protecció del medi ambient sense necessitat d'acreditar cap situació jurídica subjectiva de dret o interès legítim individual o col·lectiu.

f) Habilitació legal ambiental. La condició d'interessat per habilitació legal està prevista per una llei a determinades entitats que compleixin determinats requisits establerts en la mateixa llei, tal com succeeix amb determinades associacions de consumidors i usuaris o amb els sindicats més representatius. En medi ambient, està prevista als articles 2.2.b, 22 i 23 de la Llei 27/2006 (mal denominada acció popular ambiental) per a les entitats que compleixin els requisits següents:

- ✓ Tractar-se de persones jurídiques sense ànim de lucre.
- ✓ Al·legar la vulneració d'algunes de les normatives ambientals esmentades a l'article 18.1 d'aquesta llei,

les quals poden ser ampliables per la legislació autonòmica, si bé la jurisprudència ha considerat suficient que afecti algunes de les matèries que s'hi esmenten.

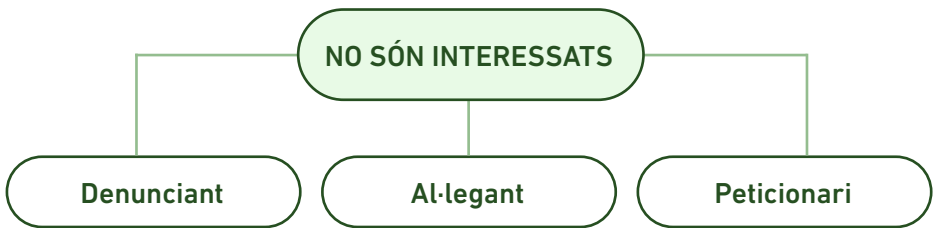
- ✓ Tenir als seus estatuts la finalitat de protecció del medi ambient en general o la d'algun dels seus elements en particulars.
- ✓ Haver-se constituït legalment almenys dos anys abans.
- ✓ Exercir d'una manera activa les activitats necessàries per a aconseguir les finalitats previstes en els seus estatuts.
- ✓ Desenvolupar, segons els seus estatuts, la seva activitat en un àmbit territorial que resulti afectat pel procediment.

Tal com ja hem dit respecte a l'acció popular, l'habilitació legal ambiental tampoc exclou la condició d'interessat per dret o interès legítim individual o col·lectiu ambiental. En aquest sentit, cal destacar la STS de 7 de juliol de 2017 (RCA 1783/2015), que admet la condició de persona interessada d'una fundació ambiental per habilitació legal ambiental i per interès legítim col·lectiu ambiental en un procediment administratiu sancionador per uns vessaments a la Mediterrània des d'un vaixell.

- g) Ministeri Fiscal.** En ser el medi ambient un interès col·lectiu, i tenint en compte que l'estat i les administracions públiques han de vetllar per la seva protecció, es preveu la participació del Ministeri Fiscal com a interessat en algunes poques normes, com ara en matèria de reparació de danys ambientals (DA 8ª de la Llei 26/2027, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental). Val a dir que la seva actuació en la defensa del medi ambient se centra més en l'àmbit penal, en el qual no entrem en aquesta guia.

C. Altres subjectes

Com ja hem dit, hi ha altres modalitats de participació en un procediment que no tenen la condició d'interessats i, per tant, gaudeixen de menys drets de participació, com són els denunciants, els qui presenten al·legacions o els qui exerceixen el dret fonamental de petició.



- a) **Denunciant.** Cal distingir la figura del denunciante de la de l'interessat. Quan es presenta una denúncia davant l'administració, s'està **informant d'uns fets** perquè l'administració pugui d'ofici realitzar les investigacions i dur a terme les accions pertinents, però en cap cas no s'està posant de manifest que es vulgui participar després en el procediment com a interessat.

És a dir, pel sol fet de denunciar uns fets davant l'administració, aquesta **no atribueix** la condició de persona interessada al denunciante, per la qual cosa no necessàriament serà informat dels tràmits relatius al procediment denunciat, tal com es dedueix de l'article 62.5 de la LPAC: "la presentació d'una denúncia no confereix, per si mateixa, la condició d'interessat en el procediment". Però si del contingut es pogués deduir, d'una manera clara, que es tracta d'un interessat (per exemple, afectació de drets), l'administració l'hauria de tenir per interessat.

En tot cas, si es vol participar com a interessat en un procediment, és recomanable que no es digui mai que es presenta una denúncia sinó una sol·licitud i s'indiqui que la persona ció es fa en qualitat d'interessat tot especificant algun o alguns del supòsits concrets d'interessats.

b) Al·legant. El mateix que s'ha exposat respecte del denunci-ant succeeix amb l'al·legant, és a dir, la persona que fa al·legacions en el procediment administratiu, concretament en el **tràmit d'informació pública**. Segons l'article 83.2 de la LPAC, "La compareixença en el tràmit d'informació pública no atorga, per si mateixa, la condició d'interessat". I d'una manera semblant, l'article 52.5 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (PCAT) manifesta que "les persones que formulen al·legacions en el tràmit d'informació pública no adquireixen, per aquest fet, la condició d'interessades".

c) Peticionari. L'article 29 de la CE recull el dret fonamental de petici (desenvolupat mitjançant la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició): "Tots els espanyols tindran el dret de petició individual i col·lectiva, per escrit, en la forma i amb els efectes que determini la llei". La titularitat d'aquest dret correspon a tota persona física o jurídica i consisteix en la facultat d'adreçar-se als poders públics per posar en coneixement certs fets o reclamar una intervenció, o totes dues coses alhora. Només obliga a rebre una resposta en el termini de tres mesos, dient simplement si s'accedeix al que s'ha demanat o no i els motius o raons per a la decisió.

No obstant això, s'ha de tenir en compte que no són objecte d'aquest dret les peticions en què l'ordenament jurídic estableix un procediment específic per a satisfer-les, ni les que ja siguin part d'un procediment parlamentari, administratiu o judicial.

D. El paper clau de les ONG

El terme organització no governamental (ONG) prové de la noció anglosaxona *non-governmental organization* (NGO), que es refereix a les organitzacions **independents de l'estat** i, si bé en el seu sentit literal podrien quedar incloses les persones jurídiques amb ànim de lucre, s'utilitza generalment només per a entitats **sense ànim de lucre**. Per tant, les ONG ambientals són les persones jurídiques privades sense ànim de lucre (en especial, associacions i fundacions) que tenen per finalitat principal la **protecció del medi ambient**.

Les ONG han adquirit més importància per a la protecció dels drets humans de tercera generació com el dret de tothom al medi ambient, perquè exigeixen noves formes de participació ciutadana davant dels poders públics per defensar béns col·lectius, com és el cas del medi ambient. Precisament, les ONG són un instrument essencial per a fer efectiva i possible aquesta participació de la ciutadania en la defensa del medi ambient davant la insuficiència del que poden aconseguir, normalment, els individus d'una manera aïllada.

Les ONG de protecció del medi ambient tenen un reconeixement específic en el Conveni d'Århus, ja que les esmenta, com hem vist, dins de la noció de **públic interessat** en considerar que disposen d'un interès a invocar en la presa de decisions (art. 2.5). També admet la seva legitimitat davant els tribunals per a ostentar un dret que pot resultar lesionat o un interès suficient al medi ambient (art. 9.2), si bé es remet al compliment dels requisits que pugui exigir el dret intern. A més, el Conveni d'Århus preveu que els estats reconeixeran i donaran suport a les associacions, organitzacions o grups que tinguin per objecte la protecció del medi ambient i procuraran que el seu sistema jurídic sigui compatible amb aquesta obligació (art. 3.4).

Seguint el Conveni d'Århus, les ONG de protecció del medi ambient també foren previstes d'una manera especial a l'esmentada Directi-

va 2003/35/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de maig, 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 per la qual es modifiquen, pel que fa a la participació del públic i l'accés a la justícia, les directives 85/337/CEE i 96/61/CE del Consell. L'apartat 4 del preàmbul estableix que "ha de fomentar-se la participació pública, incloent-hi la de les associacions, organitzacions i grups i, en particular, la d'organitzacions no governamentals que treballen a favor del medi ambient".

El text normatiu també les menciona dins de la noció de públic interessat i admet la seva participació en l'administració com a interessades i la seva legitimació davant els tribunals per ostentar un dret o interès, i remet al compliment dels requisits que pugui exigir el dret intern. Aquestes previsions consten actualment en la Directiva 2011/92/UE relativa a l'avaluació d'impacte ambiental de projectes (art. 1.e) i en la Directiva 2010/75/UE sobre l'autorització ambiental en el marc del control integrat de la contaminació (art. 3.17). D'una manera semblant, també les ONG de protecció del medi ambient tenen un tractament específic en la Directiva 2004/35/CE del Parlament i del Consell, de 21 d'abril, sobre responsabilitat ambiental en relació amb la prevenció i reparació de danys ambientals (art. 12.1).

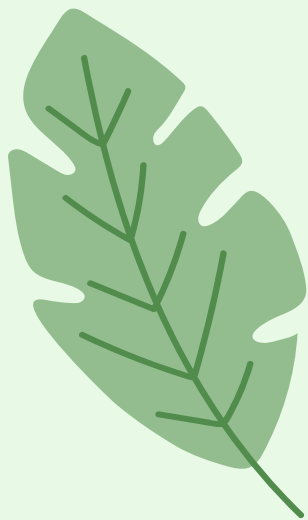
D'altra banda, cal esmentar que la importància de les ONG per a la defensa dels interessos col·lectius ambientals ha estat reconeguda per la **CE**, que destaca el paper imprescindible d'aquestes entitats per a la tutela dels interessos col·lectius, com són els ambientals, en fer-se ressò dels grups en general (art. 9.2) i de determinats grups com les associacions (art. 22), els sindicats (art. 28), les fundacions (art. 34) o les organitzacions de consumidors (art. 51). Cal esmentar la funcionalitat comuna dels **drets fonamentals d'associació i de fundació** de perseguir finalitats d'interès general o públic (com les ambientals). Ara bé, la Constitució dona més garantia constitucional a l'element personal de defensa del medi ambient (associacions) que a l'element patrimonial (fundacions), tal com es deriva de la superior

protecció que atorga al dret d'associació en situar-lo dins de la secció I del capítol I del títol I, mentre que el dret de fundació està situat en la secció II.

El fet que entitats privades puguin perseguir **finalitats d'interès general (o públiques)**, com per exemple l'ambiental, és una manifestació de la pèrdua del monopoli de l'estat en la definició de l'interès general o públic, així com de la juxtaposició (i no separació) entre interessos públics i interessos privats en àmbits com el medi ambient.

Ara bé, tot i la Llei estatal 27/2006, manca un desenvolupament legislatiu efectiu que estableixi un règim jurídic de les ONG ambientals que reconegui millor la seva funció social i estableixi ajuts i instruments privilegiats de participació administrativa, tal com existeix respecte d'altres tipus d'associacions, com, per exemple, les veïnals o de consumidors.

4. TRÀMITS PARTICIPATIUS PRINCIPALS



El **procediment administratiu** és el camí formal mitjançant el qual es produeix l'activitat jurídica de les administracions públiques que culmina en resolucions (actes administratius que posen fi a un procediment administratiu), plans o programes i reglaments. En aquests procediments administratius, hi ha vies de participació per mitjà de les quals es fomenta la implicació de la ciutadania amb l'objectiu d'incidir en la presa de decisions, afavorir el control de l'actuació de l'administració i garantir millor els drets i interessos legítims individuals, els interessos legítims col·lectius ambientals o l'interès públic en el medi ambient. Aquestes tres modalitats de participació en funció de la resultat final del procediment administratiu estan previstes en els articles 6 a 9 del Conveni d'Àrhus.



L'omissió dels tràmits d'informació pública, audiència i informació veïnal s'ha de considerar que comporten la nul·litat de la resolució en incórrer en la causa de nul·litat de ple dret de prescindir d'una manera total i absoluta del procediment legalment establert (art. 47.1 e LPAC). Tal com ha establert la jurisprudència, aquest supòsit de nul·litat no s'ha d'interpretar com a absència total de procediment, ja que reduiria pràcticament a res la seva aplicabilitat, sinó

que es produeix quan hi ha l'omissió de tràmits essencials del procediment i aquesta ommissió és clara, manifesta i ostensible.

En el cas que es consideri que no s'incorre en una causa de nul·litat (per exemple, s'ha fet la informació pública, però sense complir amb els requisits legals), la resolució seria susceptible d'anul·labilitat (art. 48 LPAC). L'anul·labilitat es produeix quan es comet qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder. Ara bé, cal tenir en compte que el defecte de forma només determina l'anul·labilitat quan l'acte manqui dels requisits formals indispensables per a assolir la seva finalitat o impliquin la indefensió dels interessats.

Sens dubte, l'exigència del Conveni d'Àrhus d'una participació efectiva i la previsió expressa de tràmits participatius per al públic i per al públic interessat reforcen la nul·litat o, si escau, l'anul·labilitat de les resolucions, plans o programes i reglaments (si bé en aquests darrers la vulneració de l'ordenament jurídic comporta sempre la nul·litat).

Cal argumentar molt bé la concurrència dels requisits de la nul·litat i l'anul·labilitat per a fer front a una jurisprudència cada vegada més minoritària, que, sobre la base del principi d'economia processal, no considera suficients alguns vicis de procediment (com els relatius a la participació pública) per a anul·lar una resolució.

Sobre la nul·litat i l'anul·labilitat ens remetem al punt 5.A i 5.B.

A. Participació en procediments administratius de resolucions

Hi ha els següents tres tràmits principals de participació pública en procediments administratius que acaben amb resolucions: informació pública, audiència pública i informació veïnal. Com ja hem dit, les resolucions són un tipus d'actes administratius que es caracterit-

zen per posar fi a un procediment administratiu com poden ser, per exemple, una autorització ambiental, una sanció, l'enderroc d'un edifici il·legal o la reparació de danys ambientals.

a) Informació pública

(1) Normativa

L'article 6.3 del **Conveni d'Àrhus** es refereix a aquest tràmit quan estableix: "Per a les diferents fases del procediment de participació del públic s'establiran terminis raonables que deixin temps suficient per a informar el públic de conformitat amb l'apartat 2 supra i perquè el públic es prepari i participi efectivament en els treballs al llarg de tot el procés de presa de decisions en matèria mediambiental."

En l'àmbit estatal, el **règim general** del tràmit d'informació pública es preveu a l'article 83 de la LPAC, i en l'àmbit autonòmic, en l'article 52 de la LPCAT. Però cal tenir en compte les **especificitats previstes en la normativa sectorial ambiental**. Així, el tràmit d'informació pública en els procediments d'autorització ambiental i de llicència ambiental està regulat als articles 20 i 41 de la LPCAA, si bé la normativa sectorial pot establir un règim diferent per als casos de procediments relatius a activitats sotmeses a declaració d'impacte ambiental amb autorització substantiva, com succeeix, per exemple, amb les instal·lacions de producció d'energia elèctrica.

(2) Destinataris

El tràmit d'informació pública crida a participar a **tothom**, sense necessitat d'acreditar cap dret o interès ni motivació en relació amb el projecte/activi-

tat objecte del procediment. Per tant, els destinataris d'aquest tràmit són tots els integrants del públic, és a dir, qualsevol persona física o jurídica i, quan s'admeti, també els grups sense personalitat jurídica. O sigui, no cal ser interessat. Per aquest motiu, com ja hem dit, la participació en el tràmit d'informació pública no comporta la condició d'interessat llevat que s'especifiqui que la personació es fa en aquesta qualitat.

(3) Forma d'anunci

D'acord amb els articles 83.2 de la LPAC i 52.2 de la LPCAT, el tràmit d'informació pública es fa saber mitjançant l'anunci publicat al **diari o butlletí oficial corresponent** (BOE, DOGC o BOP) i també per **mitjans electrònics** amb la publicació a la seu electrònica, llevat que el procediment específic determini una altra manera de fer-ho.

En el cas de l'autorització ambiental i de la llicència ambiental, s'indica que la informació pública s'anuncia mitjançant la publicació al DOGC i les xarxes telemàtiques d'informació (art. 20.1 i 41.1 LPCAA). El contingut de l'anunci ha de dir, com a mínim, el lloc d'exhibició, el termini d'al·legacions, la denominació del projecte o activitat i, si escau, si està sotmès a avaluació d'impacte ambiental. Pel que fa a les activitats sotmeses a declaració d'impacte ambiental amb autorització substantiva, hem de remetre'ns a la normativa sectorial.

D'altra banda, cal tenir present que les ordenances municipals poden contenir especificacions. En el cas concret del municipi de Barcelona, la forma d'anunci per a les autoritzacions i llicències ambientals que disposa l'Ordenança municipal d'activitats i d'intervenció

integral de l'administració ambiental de Barcelona, de 30 de març de 2001 (OMAIA) preveu l'ús de diversos mitjans simultanis per a informar el públic. En concret, estableix que la informació pública es farà per mitjà de la publicació del corresponent anunci a la Gasetta Municipal, al tauler d'anuncis del Consell de Districte corresponent i als mitjans telemàtics d'informació municipal (art. 50.2 i 65).

(4) Durada

L'article 6.2 del Conveni d'Àrhus exigeix que els **terminis han de ser suficients i raonables**. D'acord amb els articles 83.2 LPAC i 52.2 de la LRJPACat, el tràmit d'informació pública no pot ésser inferior a **20 dies** llevat que el procediment específic determini una altra cosa. Quan el termini es fixa en dies sense especificar que són naturals, s'han d'entendre hàbils, la qual cosa vol dir que queden exclosos els dissabtes, els diumenges i els festius (art. 30.1 LPAC).

No és gens estrany que algunes lleis ambientals amplïïn aquest termini de 20 dies. Així el tràmit d'informació pública es preveu per una durada de **30 dies** per a les activitats sotmeses a autorització ambiental i llicència ambiental (art. 20.1 i 41.1 LPCAA) i un mínim de 30 dies també per a les sotmeses a declaració d'impacte ambiental amb autorització substantiva (art 31.1.b de la LPCAA).

En l'àmbit municipal de la ciutat de Barcelona, els articles 50.1 i 65.1 de l'OMAIA estableixen que el tràmit d'informació pública en els procediments d'autorització ambiental i llicència ambiental tindrà una durada de 20 dies. Aquest era el termini previst per l'anterior

Llei catalana 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, la qual fou derogada per la posterior LPCAA. Per tant, el termini de 20 dies previst actualment per l'OMAIA s'ha d'entendre derogat pel termini més ampli de 30 dies de la LPCAA.

(5) Modalitat

El Conveni d'Àrhus especifica la informació que ha d'estar disponible al públic (aquesta informació és concretada a l'article 6.3, que remet a l'article 6.2) i assenyala que la manera com el públic pot fer arribar el seu posicionament pot ser de manera escrita o oral: "per escrit o, si escau, en una audiència o investigació pública en què intervingui el sol·licitant, totes les observacions, informacions, anàlisis o opinions que consideri pertinents respecte de l'activitat proposada" (art. 6.3).

Pel que fa a la consulta de la documentació relativa al projecte o activitat sotmesa al procediment de què es tracti, durant el tràmit d'informació pública qualsevol persona pot **consultar l'expedient**, ja sigui en el lloc indicat per l'anunci o per mitjans electrònics en la seu electrònica de l'administració corresponent (art. 83.2 LPAC i 52.4 LPCAT). Aquí s'aplicaran els límits del dret d'accés a la informació ambiental, el qual es pot exercir en qualsevol moment del procediment administratiu o fora d'aquest, així com també dels requisits per a evitar abusos en l'aplicació d'aquests límits.

Està previst que la manera com el públic pot fer arribar el seu parer sigui per escrit mitjançant la presentació d'**al·legacions** (art. 83.2 LPAC i 52.4 LPCAT). És una llàstima que no hi hagi altres vies més efectives com audiències públiques orals que serien possibles a l'empara de l'article 83.4 de la LPAC.

(6) Caràcter preceptiu

D'una manera general, l'article 83.1 de la LPAC i l'article 52.1 de la LPCAT estableixen que la informació pública és potestativa (si *l'òrgan competent per a la resolució ho acorda perquè la naturalesa del procediment ho aconsella*). I, com recorda l'article 52.1 de la LPCAT, només serà preceptiu si la normativa reguladora dels procediments administratius corresponents ho preveu.

No obstant això, cal tenir present que normalment és **preceptiu** en la normativa ambiental. Així està previst per l'article 6.3 del Conveni d'Àrhus i per la LPCAA, que ho preveu en relació amb el procediment d'autorització ambiental (art. 20), llicència ambiental (art. 41) i declaració ambiental amb autorització substantiva (art. 31).

(7) Moment

Segons l'article 6.4 del Conveni d'Àrhus, el tràmit d'informació pública s'ha de fer **a l'inici del procediment** per tal que, com diu aquest precepte, "totes les opcions i solucions siguin encara possibles i quan el públic pugui exercir una influència real".

Amb relació a tots els règims d'intervenció administrativa, la LPCAA (articles 20.1, 31.1 i 41.1) estableix que, un cop s'ha verificat la suficiència i idoneïtat de la documentació presentada i de l'estudi d'impacte ambiental, aquesta documentació se sotmet a informació pública.

Malgrat que la legislació estatal i la catalana no ho preveuen, **la realització del tràmit d'informació pública, totalment o quasi totalment, dins dels períodes de vacances d'estiu o Nadal, està prohibida** pel

Conveni d'Àrhus, perquè vulnera el requisit que els terminis han de ser raonables (art. 6.3). Així ho va declarar contra l'Estat espanyol la resolució del Comitè de Compliment ("Compliance Committee") del Conveni d'Àrhus de 18 de desembre de 2009 (http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-24/DFR/C-24_Spain%20Findings%202010.02.01%20Clean.pdf) sobre la comunicació presentada per l'Associació per a la Justícia Ambiental (AJA) contra l'Estat espanyol (ACCC/C2008/24) i que, posteriorment, fou confirmada per la Decisió IV/9f de la reunió de les Parts del Conveni d'Àrhus de 29 juny-1 de juliol de 2011 (http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop4/Documents/Post_Session/ece_mp_pp_2011_2_add.1_eng.pdf).

(8) Efectes

L'article 6.8 del Conveni d'Àrhus obliga que, en el moment de prendre la decisió, es tinguin en compte els resultats de la participació. En termes semblants, l'article 83.3 de la LPAC i el 52.4 de la LPCAT estableixen el dret de les persones que han presentat al·legacions a **obtenir una resposta raonada**, que pot ser comuna per a les que plantegin qüestions substancialment iguals, així com també que les **al·legacions siguin valorades expressament i singularment**.

A més, és molt important que el públic s'assabenti de la resolució per saber quines són les condicions concretes de funcionament de l'activitat i si les seves al·legacions han estat valorades d'una manera raonada. Per això l'article 6.9 del Conveni d'Àrhus obliga a informar ràpidament de la decisió adoptada, comunicant el text de la decisió amb els motius i les consideracions

4. Tràmits participatius principals

en què es basa. En aquest sentit, l'article 30.2 de la LPCAA estableix que la part dispositiva de la resolució que atorga o modifica l'autorització ambiental i la declaració d'impacte ambiental es publiquen al DOGC i s'incorporen a la base de dades ambientals d'activitats, amb la informació determinada per reglament.

Aquestes vies per donar a conèixer la decisió al públic per internet són insuficients i no permeten que es pugui assabentar d'una manera efectiva. Així ha estat declarat per la Resolució del Comitè de Compliment del Conveni d'Àrhus de Nacions Unides de 19 de juny de 2017 contra l'Estat espanyol, que estima la comunicació presentada pel Fons de Defensa Ambiental amb la col·laboració de la Clínica jurídica ambiental de la Facultat de Dret de la UB contra una modificació substancial de l'autorització ambiental a l'empresa cimentera Uniland SA que li permetia substituir un terç del combustible per residus (ACCC/C20014/99) (http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2014-99/Findings/C99_Spain_Findings_adopted_advance_unedited.pdf).

Precisament, arran d'aquest cas, l'Estat espanyol ha completat el règim de publicitat de les autoritzacions ambientals mitjançant el Reial decret 34/2023, de 24 de gener, que incorpora un nou article 10bis al Reial decret 815/2013, de 18 d'octubre, Reglament de la Llei estatal de prevenció i control integrats de la contaminació. A banda de publicar el text de la resolució al web de les administracions de les comunitats autònomes, s'estableix que enviaran un anunci a l'ajuntament perquè l'exposi al seu tauler d'anuncis i faciliti una còpia impresa de la resolució a qui ho demani.

**INFORMACIÓ PÚBLICA
EN PROCEDIMENTS QUE CULMINEN
EN RESOLUCIONS**

Destinatari:

Públic (persones físiques, jurídiques i, si s'admet, grups i entitats sense personalitat jurídica)

Anunci:

- En general: Diari o butlletí oficial + mitjans electrònics + publicació a seu electrònica

Durada:

- En general: no menys de 20 dies
- Autorització i llicència ambientals: 30 dies
- Declaració: mínim 30 dies

Modalitat:

- Consulta de l'expedient, en el lloc indicat o a distància seu electrònica
- Al·legacions: per escrit

Caràcter:

- En general: potestatiu
- Normativa ambiental: preceptiu

Moment:

Inici del procediment (un cop verificats documents a presentar)
No durant vacances d'estiu o Nadal

Efectes:

Obtenir una resposta raonada.
Les al·legacions són valorades expressament i singularment

b) Audiència

(1) Normativa

L'article **6.2 del Conveni d'Àrhus** disposa que, "quan s'iniciï un procés de presa de decisions respecte al medi ambient, cal informar-ne el públic interessat com calgui, d'una manera eficaç i en el moment adequat, per mitjà de comunicació pública o individualment, segons els casos, al començament del procés". Tot seguit estableix les informacions que, en particular, han de ser objecte de comunicació. Per tant, aquest precepte es configura com un fonament normatiu internacional del tràmit d'audiència.

El tràmit d'audiència està previst expressament a l'article **105.c de la CE** i estableix que la llei que reguli el procediment per mitjà del qual s'han de fer els actes administratius garantirà, quan escaigui, el de l'audiència de l'interessat.

El seu règim general es troba regulat, en l'àmbit estatal, a l'article **82 de la LPAC**, i en l'àmbit català, a l'article **51 de la LPCAT**. Pel que fa als procediments relatius a les autoritzacions ambientals i a les llicències ambientals, aquest tràmit està regulat als articles 27 i 46 de la LPCAA. I pel que fa a aquelles activitats sotmeses a declaració d'impacte ambiental amb autorització substantiva, caldrà atènyer-se a la normativa sectorial aplicable.

(2) Destinataris

El tràmit d'audiència va dirigit als **interessats**. Per al concepte d'interessats ens remetem a l'explicació ja donada al punt 3.C. És, doncs, el mecanisme princi-

pal per a facilitar la participació dels interessats en el procediment administratiu.

Recordem que qui presenti al·legacions en el tràmit d'informació pública no adquireix per aquest fet la condició d'interessat, sinó que cal deixar ben clar que es persona com a interessat i acreditar basant-se en quins supòsits ho fa.

(3) Forma d'anunci

El mitjà per a donar a conèixer el tràmit d'audiència als interessats és mitjançant la **notificació**. Com ja hem dit, aquests és un dels drets importants dels interessats perquè així s'assabentaran de l'audiència sense que hagin d'estar pendents de cap butlletí oficial ni tampoc de la seu electrònica, com succeeix en el tràmit d'informació pública.

(4) Durada

L'article 6.2 del Conveni d'Àrhus exigeix que s'informi el públic interessat d'una manera eficaç i, per tant, el termini ha de ser suficient i raonable, com ja hem vist que està previst per a la informació pública.

La durada establerta pels articles 82.2 de la LPAC i 51.1 de la LPCAT per al tràmit d'audiència és **entre 10 i 15 dies**. La LPCAA fa seu aquest termini màxim, de manera que la durada de l'audiència és de **15 dies**.

L'OMAIA obvia les previsions de la posterior LPCAA i manté el termini de 10 dies (art. 54.3) que era el marge que deixava l'anterior normativa ambiental. En el mateix sentit indicat anteriorment, s'han d'entendre derogades les previsions normatives de l'OMAIIAA in-

compatibles amb la LPCAA i, per tant, el termini ha de ser el de 15 dies. (art. 27.1 i 46.1).

(5) Modalitat

Com en el tràmit d'informació pública, hi ha una part per a poder consultar de l'expedient administratiu i una altra per a dir el que es pensa.

L'article 82.2 de la LPAC només preveu que es faci d'una manera escrita mitjançant la presentació d'al·legacions, documents i justificacions que considerin oportunes. Més àmpliament, l'article 51.2 LPCAT estableix que es pot fer **per escrit, oralment mitjançant compareixença, per mitjans electrònics i a distància**. La normativa ambiental no acostuma a dir res sobre com dur a terme l'audiència i s'acaba fent d'una manera escrita.

(6) Caràcter preceptiu

Els articles 82 de la LPAC i 51.2 de la LPCAT, seguint l'article 105c de la CE, estableixen el tràmit d'audiència d'una manera **preceptiva**. En el mateix sentit, ho estipulen l'article 6.2 del Conveni d'Århus i la LPCAA pel que fa als procediments de llicència ambiental i autorització ambiental (art. 46.1 i 27.1).

Ara bé, hi ha dos casos en què no caldrà fer el tràmit d'audiència. El primer és si tots els interessats renuncien al dret a audiència, o sigui, es tindrà per feta l'audiència si manifesten de no presentar al·legacions ni aportar documents o justificacions (art. 82.3 LPAC). El segon és quan no figuren en el procediment ni s'han de tenir en compte a la resolució altres fets ni altres al·legacions i proves que les adduïdes per la persona interessada (art. 82.4 LPAC i 51.3 LPCAT).

(7) Moment

Els articles 82.1 de la LPAC i 51.1 de la LPCAT estableixen que l'audiència es fa **un cop ja s'ha instruït el procediment i immediatament abans de redactar la proposta de resolució**. En aquest sentit, s'especifica que el tràmit d'audiència en el procediment d'autorització ambiental i de llicència ambiental té lloc una vegada s'ha formulat la proposta de resolució provisional (art. 27.1 i 46.1 LPCAA i 29.3 OMAIA). La finalitat és que els interessats puguin consultar i fer les seves observacions després que s'hagi tramitat el procediment (per tant, amb tots els informes que s'hagin demanat) i les seves al·legacions puguin ser tingudes en compte per a la proposta de resolució.

Això podria semblar contrari a l'exigència ja vista de l'article 6.4 del Conveni d'Århus que la participació s'ha de fer a l'inici del procediment per tal que totes les opcions i solucions siguin possibles i pugui tenir una influència real. Considerem que l'audiència no vulnera aquest precepte tan important ja que, com hem vist, un dels drets dels interessats és consultar i presentar al·legacions i documents en qualsevol moment del procediment abans del tràmit d'audiència. Precisament, l'audiència és un altre dret de participació dels interessats en virtut del qual se'ls ha de posar de manifest l'expedient administratiu en el tram final del procediment administratiu per saber tot el que hi consti i poder presentar al·legacions i documents.

(8) Efectes

La resolució haurà de tenir en compte les al·legacions i documents presentats pels interessats en l'audiència, tal com ja hem dit respecte a la participació en el tràmit d'informació pública. Com ja hem vist, l'article 6.8 del Conveni d'Århus obliga que, en el

moment de prendre la decisió, es tinguin en compte els resultats de la participació. En termes semblants, sobre la base dels articles 53.1.e i 22.1.c de la LPCAT, les al·legacions i documents presentats s'han de tenir en compte en la proposta de resolució.

AUDIÈNCIA EN PROCEDIMENTS DE RESOLUCIONS

Destinatari:

Interessats

Anunci:

Notificació

Durada:

Entre 10 i 15 dies, si bé 15 dies per a d'autoritzacions i llicències ambientals

Modalitat:

Per escrit, oralment mitjançant compareixença o per mitjans electrònics i a distància

Caràcter:

Preceptiu

Moment:

Just abans de la proposta de resolució.
Un cop s'ha formulat la proposta de resolució provisional d'autoritzacions i llicències ambientals

Efectes:

Les al·legacions i documents presentats s'han de tenir en compte en la proposta de resolució

c) Informació veïnal

(1) Normativa

El fonament normatiu del tràmit d'informació veïnal es troba, en l'àmbit estatal, a l'apartat 4 de l'article 83 de la LPAC, que disposa que *"de conformitat amb el que disposen les lleis, les administracions públiques poden establir altres formes, mitjans i cursos de participació de les persones, directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei en el procediment en què es dicten els actes administratius"*.

Un cas de participació addicional a les dues vistes és el tràmit d'informació veïnal per a les autoritzacions i llicències ambientals (art. 20.2 i 41.1 LPCAA). De fet, està inspirat en el tràmit de notificació personal als veïns immediats del lloc on es vol instal·lar l'activitat que estava previst al Decret estatal 2414/61, de 30 de novembre, del Reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses.

(2) Destinataris

Aquest tràmit s'adreça a determinats veïns. Ara bé, la LPCAA no preveu expressament quins són els veïns objecte d'aquest tràmit d'informació veïnal, mentre que el reglament d'aquesta llei esmenta els **veïns més immediats del lloc d'emplaçament** de l'activitat (art. 31.1 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 se n'adapten els annexos).

Són les ordenances municipals les que acostumen a concretar més específicament quin són els veïns més immediats del lloc d'emplaçament. En el cas de l'OMAILA, l'article 50.1 disposa que l'Ajuntament ha de sotmetre la documentació del projecte a informació veïnal

4. Tràmits participatius principals

per tal que “les persones que es considerin afectades per l’activitat que es pretengui implantar o modificar substancialment puguin formular les al·legacions o suggeriments pertinents”. I d’acord amb l’article 23.2, “es consideren persones afectades els propietaris, els posseïdors i els arrendataris d’immobles confrontants amb l’emplaçament de l’activitat projectada. En el cas d’immobles dividits en règim de propietat horitzontal, la notificació als afectats es du a terme per mitjà de notificació al president de la comunitat de propietaris”.

(3) Forma d’anunci

En relació amb el mitjà o mitjans a través dels quals s’anuncia el tràmit d’informació veïnal, la LPCAA no preveu una forma d’anunci diferent de la prevista per al tràmit d’informació pública.

Són les ordenances municipals les que inclouen les especificitats corresponents en funció de les necessitats i característiques del municipi. Concretament, l’article 23.3 de l’OMAIA disposa que “si es tracta d’activitats de nova implantació, la informació veïnal es complementa amb la col·locació d’un cartell que s’ha de situar al lloc on es pretén emplaçar l’activitat i de cara a la via pública principal que hi dona accés. Aquest cartell ha de contenir el número de l’expedient municipal, el nom de l’empresa sol·licitant de la llicència, el títol del projecte i el període d’informació veïnal. El cartell ha de ser llegible des de la via pública, la seva instal·lació va a càrrec del titular de l’activitat projectada, i ha d’estar col·locat durant tot el període de la informació veïnal”.

(4) Durada

La LPCAA estableix que el tràmit d’informació veïnal ha de tenir una **durada de 10 dies**, tant en el cas del procediment d’autorització ambiental com de la llicèn-

cia ambiental, en els articles 20.2 i 41.1, respectivament. Així mateix, l'Ordenança de Barcelona preveu el mateix termini en l'apartat 1 de l'article 50.

(5) Modalitat

La LPCAA no preveu diferències en la forma de dur a terme el tràmit d'informació veïnal respecte a les maneres previstes per al tràmit d'informació pública o l'audiència. Per tant, els veïns que puguin ser afectats per l'activitat tenen dret a examinar l'expedient del procediment i a presentar-hi al·legacions o observacions.

Les ordenances municipals poden incloure les especificitats corresponents en funció de les necessitats i característiques del municipi. En el cas de Barcelona, l'OMAIA no concreta les maneres que es poden emprar en la realització del tràmit d'informació veïnal i estableix que aquest es produirà "a fi que les persones que es considerin afectades per l'activitat que es pretengui implantar o modificar substancialment puguin formular les al·legacions o suggeriments pertinents", de tal manera que s'ha d'ajustar a allò que es disposa per al tràmit d'informació pública.

(6) Caràcter preceptiu

Els articles 20 i 41 de la LPCAA preveuen el tràmit d'informació veïnal d'una manera **preceptiva** respecte del procediment d'autorització ambiental i llicència ambiental. En canvi, respecte del procediment de declaració d'impacte ambiental d'activitats sotmeses a autorització substantiva, la llei catalana no esmenta la necessitat de la informació veïnal ni preveu tampoc la possibilitat que aquest tràmit es pugui fer d'una manera potestativa quan l'autoritat competent ho consideri.

(7) Moment

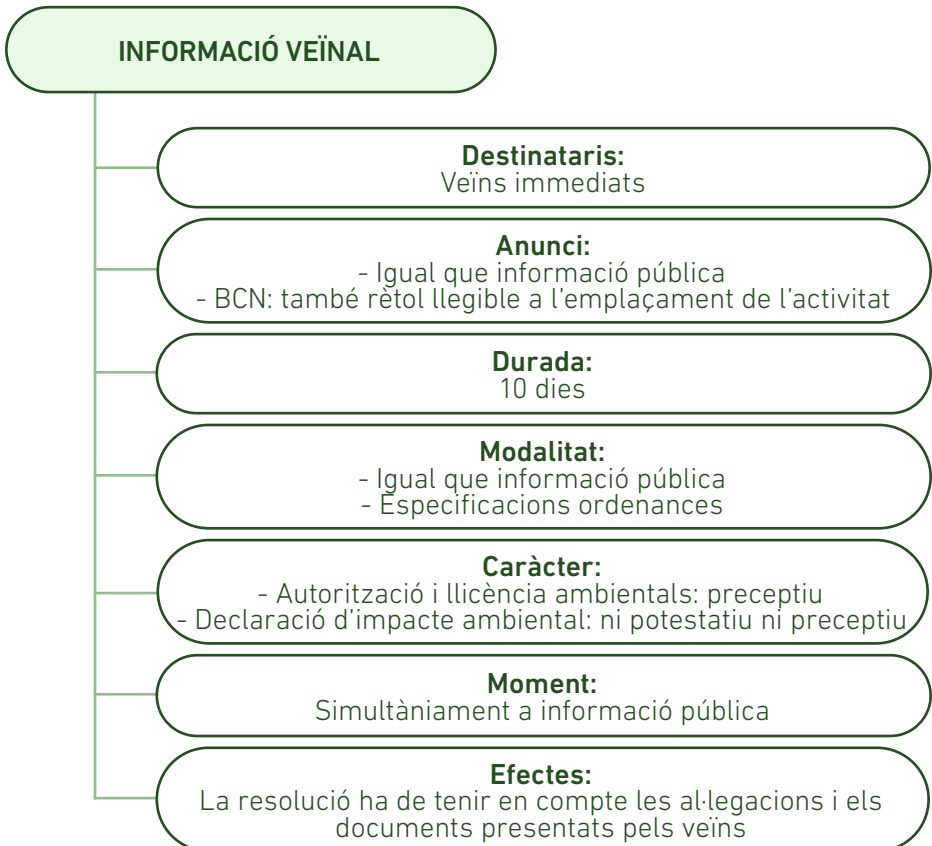
La LPCAA estableix que la informació veïnal es faci **simultàniament al tràmit d'informació pública**, tant pel al

4. Tràmits participatius principals

procediment d'autorització ambiental com al de llicència ambiental (art. 20.2 i 41.1). Per tant, la informació veïnal té lloc un cop s'ha verificat la suficiència i idoneïtat de la documentació del projecte i l'estudi d'impacte ambiental.

(8) Efectes

Com ja hem dit respecte a la participació en el tràmit d'informació pública i audiència, la resolució ha de tenir en compte les al·legacions i documents presentats pels veïns en el tràmit d'informació veïnal.



B. Participació en procediments administratius de plans o programes

Una vegada hem tractat de la participació pública en els procediments administratius de resolucions com són l'autorització ambiental o la llicència ambiental, cal veure ara la participació pública en els procediments a través dels quals s'elaboren plans o programes ambientals. Els plans poden ser vinculants (com els plans territorials, urbanístics o de transport d'energia elèctrica) o indicatius (com la resta de plans energètics que no són sobre transport).

a) Informació pública

(1) Normativa

El fonament normatiu internacional de la participació pública en els plans i programes relatius al medi ambient es troba a l'article 7 del Conveni d'Århus. A escala de la UE, la Directiva 2003/35/CE va contribuir, entre altres coses, a aplicar les obligacions resultants del Conveni d'Århus i a establir el règim general de participació pública en els procediments d'elaboració de plans i programes en matèria de medi ambient. Fou derogada per la vigent Directiva 2001/42/CE. A escala estatal, aquest règim es preveu a l'article 16 de la Llei 27/2006, la qual, tal com ja s'ha exposat, respon als compromisos assumits al Conveni d'Århus i, al seu torn, al dret de la UE.

L'article 17.1 de la Llei 27/2006 concreta l'àmbit d'aplicació del règim de participació en relació amb l'elaboració de plans i programes que versin sobre les matèries següents: **residus, piles i acumuladors, nitrats, envasos i residus d'envasos, qualitat de l'aire i aquelles matèries que estableixi la normativa**

autonòmica. A continuació, l'apartat 2 assenyala que la participació del públic en els plans i programes en matèria d'aigües i en aquells altres afectats per la legislació sobre l'avaluació dels efectes dels plans i programes sobre el medi ambient s'ajustarà a allò que disposi la legislació específica. Així, per exemple, en matèria d'aigües, s'ha de seguir el procediment establert pel Reial decret 907/2007, de 6 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de planificació hidrològica (RPH) i, en concret, als articles 73, 74 i 75.

A Catalunya, la normativa aplicable a la participació pública en aquells casos en què s'hagi de dur a terme una avaluació dels efectes ambientals dels plans o programes és la Llei catalana 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes (**Llei 6/2009**).

Després de la Llei 6/2009, en l'àmbit estatal es va aprovar la Llei estatal 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, la qual transposa a l'ordenament jurídic de l'Estat espanyol la Directiva 2001/42/CE, de 27 de juny de 2001, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient (**Llei 21/2013**). D'aquesta manera, i mentre la Llei 6/2009 no s'adapti a la Llei 21/2013, cal atènyer-se a allò que estipula la disposició addicional 8^a de la Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (Llei 16/2015).

(2) Destinatari

El destinatari del dret a participar en tràmit d'informació pública dels reglaments en matèria de medi ambient és el **públic**, tal com està previst als articles 8 del Conveni d'Àrhus i 16 de la Llei 27/2006.

(3) Forma d'anunci

L'article 16.1.a de la Llei 27/2006 disposa que s'ha d'informar el públic "mitjançant **avisos públics** o altres **mitjans apropiats, com els electrònics**, quan es disposi d'aquests", però no concreta res més; per tant, ens hem de remetre a la **normativa específica**.

Així, l'anunci del tràmit d'informació pública dins els procediments d'elaboració de plans i programes sotmesos a avaluació ambiental, d'acord amb l'article 23.2 b) de la Llei 6/2009, s'ha de publicar en el **Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya**, en un **diari de gran tiratge a Catalunya** i en un **altre d'àmbit local**. També dona la possibilitat d'emprar complementàriament els altres mitjans de publicitat que estableixi la normativa sectorial aplicable al procediment.

L'article 21 Llei 21/2013 també es pronuncia en aquest sentit i estableix que s'haurà de publicar en el diari oficial corresponent i, si escau, en la **seu electrònica** de l'òrgan competent. Així mateix, a l'article 9.3 preveu que les administracions públiques adoptaran les mesures necessàries per a garantir que la informació pertinent sigui accessible electrònicament per part del públic, a través d'un portal central o de punts d'accés senzills al nivell de l'administració territorial corresponent, com a mínim.

(4) Durada

La Llei 27/2006 no estableix una durada per al tràmit d'informació pública en els procediments d'elaboració de plans i programes en general.

D'una manera general, ens hem d'atenir a allò que disposen els articles 83.2 de la LPAC i 52.2 de la LPCAT, segons el qual el tràmit d'informació pública no pot

ésser inferior a **20 dies**. No obstant això, la legislació ambiental acostuma a preveure terminis més llargs. La qual cosa s'adiu més amb el requisit del Conveni d'Àrhus que els **terminis siguin raonables**. En aquest sentit, els articles 23.1 Llei 6/2009 i 21 Llei 21/2013 estableixen que, en els procediments d'elaboració de plans i programes sotmesos a avaluació ambiental, el tràmit d'informació pública tindrà una durada de **45 dies**, i en els procediments d'elaboració de planificació hidrològica, el tràmit de consulta pública de cada document ha de tenir una durada de **6 mesos**, com a mínim (art. 74.3 RPH).

(5) Modalitat

Com en el tràmit d'informació pública de resolucions, hi ha una part de consulta de la informació necessària per al públic i una altra de fer arribar les seves consideracions. Segons l'article 7 del Conveni d'Àrhus, això s'ha de fer en un marc transparent i equitatiu.

De conformitat amb l'article 16.1 de la Llei 27/2006, s'ha de promoure una participació efectiva i real del públic en aquests dues parts. Amb relació a la informació, es diu que ha de ser intel·ligible i incloure també els drets de participació, així com l'administració competent a qui adreçar-se. També es recorda que el públic pot presentar al·legacions, comentaris o observacions.

Pel que fa als procediments d'elaboració de plans i programes sotmesos a avaluació ambiental, l'article 23.2.c de la Llei 6/2009 disposa que els documents a consultar per part del públic han d'estar disponibles en els mitjans telemàtics de l'òrgan promotor o de l'òrgan responsable de la tramitació i l'aprovació, quan

es tracti d'un pla o programa de promoció privada, o de l'òrgan ambiental que en garanteixin la disponibilitat.

D'altra banda, pel que fa al tràmit dins els procediments d'elaboració de plans hidrològics, s'estableix als articles 73.2 i 74.2 del RPH que la informació i la documentació han de ser accessibles en paper i en format digital a les pàgines electròniques del Ministeri de Medi Ambient i en les de les respectives demarcacions hidrogràfiques. Les aportacions de la consulta pública s'han d'integrar en informes que formaran part del procés de planificació i que s'han de recollir en un annex del pla.

(6) Caràcter preceptiu

Seguint l'article 7 del Conveni d'Àrhus, l'article 17.1 de la Llei 27/2006 estableix que el tràmit d'informació pública té caràcter **preceptiu** en aquells casos en què s'elaborin plans i programes que versin sobre residus, piles i acumuladors, nitrats, envasos i residus d'envasos i qualitat de l'aire, així com en aquelles matèries que estableixi la normativa autonòmica. Pel que fa als plans i programes sotmesos a avaluació ambiental i en matèria d'aigües, cal atènyer-se a la legislació específica.

En virtut de la Llei 6/2009 i de la Llei 21/2013, la informació pública té caràcter preceptiu en els procediments d'elaboració de plans i programes sotmesos a avaluació ambiental. Tanmateix, si en el tràmit d'avaluació ambiental estratègica simplificada l'òrgan administratiu corresponent constata que el pla o programa, o la modificació del pla o programa, no té efectes significatius sobre el medi ambient, pot determinar-ho directament en l'informe ambiental estratègic (o decisió prèvia d'avaluació ambiental), sense necessitat de realitzar consulta prèvia de cap tipus (disposició addicional 8ª de la Llei 16/2015 i article 16.3 b) de la Llei estatal 6/2009).

Pel que fa a la planificació en matèria d'aigües, en virtut dels articles 73 i 74 del RPH, el tràmit d'informació pública i de consulta pública tenen caràcter preceptiu.

(7) Moment

Segons els articles 6.4 i 7 del Conveni d'Àrhus, el tràmit d'informació pública s'ha de fer **a l'inici del procediment** ja que, com diu aquest precepte, es fa per tal que "totes les opcions i solucions siguin encara possibles i quan el públic pot exercir una influència real". D'una manera semblant, l'article 16.1.b diu: **quan estiguin obertes totes les possibilitats i abans que es prenguin decisions** sobre el pla o programa en qüestió.

Pel que fa als procediments d'elaboració de plans i programes sotmesos a avaluació ambiental, l'article 23.1 de la Llei 6/2009 estableix que el tràmit d'informació pública s'ha de dur a terme amb la versió preliminar del pla o programa i amb l'informe de sostenibilitat ambiental o estudi ambiental estratègic, o sigui, abans de l'elaboració de la memòria ambiental per part del promotor.

Amb relació als procediments d'elaboració de plans hidrològics, el tràmit de consulta pública es realitza un cop presentats els documents referits als articles 77 a 80 del RPH (programa de treball –tres anys d'antelació respecte de l'inici del procediment d'aprovació–; estudi general sobre la demarcació hidrogràfica, esquema de temes importants en matèria de gestió de les aigües –dos anys d'antelació–; i el projecte de pla hidrològic de conca –1 any d'antelació).

(8) Efectes

Els articles 7 i 6.8 del Conveni d'Àrhus obliguen que, en el moment de prendre la decisió, es tinguin en compte els resultats de la participació. Això és reiterat per l'article 16.1.c de la Llei 27/2006, que afegeix que s'informarà

el públic de les decisions preses i dels motius i consideracions en què es basen incloent-hi la informació relativa al procés de participació pública.

INFORMACIÓ PÚBLICA EN PROCEDIMENTS QUE CULMINEN EN PLANS I PROGRAMES

Destinatari:

Públic (persones físiques i jurídiques i, si s'admet, grups i entitats sense personalitat jurídica)

Anunci:

- En general: avisos públics o altres mitjans apropiats, com els electrònics
- Plans i programes sotmesos a avaluació ambiental DOGC + diari de gran tiratge a CAT + diari d'àmbit local + altres complementàriament

Durada:

- Plans i programes sotmesos a avaluació ambiental: 45 dies
- Plans hidrològics: 6 mesos cada document

Modalitat:

- Informació: mitjans telemàtics
- Al·legacions: per escrit, per qualsevol mitjà

Caràcter:

- Preceptiu
- Potestatiu si a avaluació ambiental estratègica simplificada es constata que no té efectes

Moment:

- En general: abans de decisions
- Plans i programes sotmesos a avaluació ambiental: abans de l'elaboració de memòria ambiental

Efectes:

Es tindran en compte els resultats de la participació en el moment de la decisió

b) Audiència

(1) Normativa

El fonament normatiu internacional, europeu i estatal del tràmit d'audiència en els procediments d'elaboració de plans i programes es troba inclòs en els articles ja esmentats en relació amb el tràmit d'informació pública en aquests procediments, als quals ens remetem.

En concret, l'article 23.1 de la Llei 6/2009, respecte dels plans i programes sotmesos a avaluació ambiental, estableix que la versió preliminar ha de ser sotmesa pel seu promotor o per l'òrgan responsable a consulta de les administracions afectades i del públic interessat.

Pel que fa a l'audiència en els procediments d'elaboració de plans en matèria d'aigües, cal atènyer-se a allò establert pels articles 74, 75 i 79.4 del RPH, els quals disposen els mecanismes mitjançant els quals les persones interessades hi participen.

(2) Destinataris

L'article 16.2 de la Llei 27/2006 estableix que les administracions públiques competents determinaran amb antelació suficient quins membres del públic tindran la condició d' **interessat** per a poder participar en els procediments d'elaboració de plans i programes relacionats amb el medi ambient. Per tant, les persones a les quals va dirigit el tràmit d'audiència dins els procediments d'elaboració de plans i programes són les persones interessades. Per al concepte d'interessats ens remetem al punt 3.B.

(3) Forma d'anunci

El mitjà pel qual s'ha d'anunciar el tràmit d'audiència no és previst per la Llei 27/2006, però sí per l'article 23.2.a de la Llei 6/2009, en assenyalar que l'obertura del tràmit de consultes s'ha de notificar individualment al públic, prèviament identificat com a interessat. Per tant, en el cas de plans i programes sotmesos a avaluació ambiental, la forma d'anunci és la **notificació individual**.

Cal mencionar, tanmateix, que l'article 9.4 de la Llei 21/2013 estableix que, quan les persones interessades que hagin de ser consultades siguin **desconegudes**, la notificació es farà mitjançant **publicació al diari oficial** corresponent i, addicionalment, en els procediments d'avaluació ambiental de projectes, es publicaran anuncis als **taulers d'edictes** i, si escau, als **webs** dels ajuntaments afectats.

(4) Durada

D'acord amb els articles 7 i 6.3 del Conveni d'Àrhus, els terminis han de ser raonables. Amb relació al tràmit d'audiència o de consultes en el cas de plans i programes sotmesos a avaluació ambiental, la disposició addicional 8ª de la Llei 16/2015, al seu apartat tercer, estableix que el termini de consultes a les administracions públiques afectades i a les persones interessades en els procediments d'avaluació ambiental estratègica ordinària i simplificada és d'**1 mes**.

Pel que fa a l'audiència de les persones interessades en els procediments d'elaboració de plans hidrològics, la consulta pública de cada document (en la qual també participen les persones interessades) ha de ser,

com a mínim, de 6 mesos per a cada document (art. 74.3 RPH). No obstant això, respecte de la consulta de l'esquema de temes importants en matèria de gestió d'aigües, la proposta de projecte de pla hidrològic i l'informe de sostenibilitat ambiental, les persones interessades compten amb un termini de **3 mesos** per a presentar propostes i suggeriments (articles 79.4 i 80.2 RPH).

(5) Modalitat

En virtut de la Llei 6/2009, les persones interessades han de ser consultades per **mitjans convencionals, telemàtics** o per qualsevol altre que **acrediti la realització** de la consulta i, en tot cas, cal facilitar l'accés a la documentació presentada pel promotor (art. 18.3).

Així mateix, l'art. 23.2.c) preveu que els documents objecte de consulta han d'estar disponibles en els mitjans telemàtics de l'òrgan promotor o de l'òrgan responsable de la tramitació i l'aprovació, quan es tracti d'un pla o programa de promoció privada, o de l'òrgan ambiental que en garanteixi la disponibilitat. No obstant això, la Llei 6/2009 no preveu d'una manera expressa la modalitat en què els interessats poden presentar alegacions i/o observacions, per la qual cosa ens hem d'ajustar a allò que disposa la normativa sobre el procediment administratiu comú (per escrit, oralment mitjançant la compareixença de la persona interessada, o per mitjans electrònics i a distància).

Pel que fa a l'audiència dels interessats en els procediments d'elaboració de plans hidrològics, cal comentar que, a més dels mecanismes ordinaris de participació,

els organismes de conca poden constituir fòrums o grups de treball en els quals participin les parts interessades, així com persones de reconegut prestigi i experiència en matèria d'aigües (art. 75.2 RPH).

A més, la documentació ha d'estar accessible tant en paper com en format digital en els llocs web corresponents per tal que les persones interessades formulin les al·legacions pertinents.

(6) Caràcter preceptiu

En principi, tal com es desprèn de l'article 17 de la Llei 27/2006, la participació del públic interessat té caràcter **preceptiu** en aquells casos en què s'elaboren plans i programes que versin sobre residus, piles i acumuladors, nitrats, envasos i residus d'envasos i qualitat de l'aire, així com en aquelles matèries que estableixi la normativa autonòmica. Pel que fa als plans i programes sotmesos a avaluació ambiental i els plans i programes en matèria d'aigües, cal atènyer-se a la legislació específica.

La Llei 6/2009 i la Llei 21/2013 estableixen el caràcter preceptiu del tràmit de consultes a les persones interessades en els procediments d'elaboració de plans i programes sotmesos a avaluació ambiental. També és preceptiu aquest tràmit dins els procediments d'elaboració de plans i programes en matèria d'aigües, tal com es desprèn del RPH.

No obstant això, tal com hem comentat anteriorment respecte del tràmit d'informació pública, si en el tràmit d'avaluació ambiental estratègica simplificada, l'òrgan administratiu corresponent constata que el

pla o programa, o la seva modificació, no té efectes significatius sobre el medi ambient, no caldrà fer cap tipus de consulta.

(7) Moment

Segons la Llei 6/2009, el tràmit de consultes a les persones interessades s'ha de dur a terme en els casos següents: a) **un cop iniciat** el procediment d'avaluació ambiental estratègica ordinària i presentat l'informe de sostenibilitat preliminar o document inicial estratègic per part del promotor (art. 18.1); i b) **un cop s'ha elaborat el document de referència o versió preliminar** del pla o programa i l'informe de sostenibilitat o estudi ambiental estratègic.

A més, tal com s'ha explicat, en el procediment d'avaluació ambiental estratègica simplificada es podrà consultar els interessats en cas que el pla o programa s'hagi de sotmetre a avaluació ambiental perquè l'òrgan administratiu competent entén que té efectes significatius sobre el medi ambient. En aquest cas, el tràmit s'ha de dur a terme una vegada l'òrgan corresponent emet la decisió prèvia d'avaluació ambiental (art. 16.4 Llei 6/2009).

Quant als procediments d'elaboració de plans hidrològics, el tràmit de consulta es fa després que s'hagin presentat els documents referits als articles 77 a 80 del RPH.

(8) Efectes

Ens remetem al que ja s'ha comentat en el cas de les resolucions quan els plans són indicatius o el que es dirà pels reglaments quan siguin vinculants.

**AUDIÈNCIA EN PROCEDIMENTS QUE
CULMINEN EN PLANS I PROGRAMES**

Destinatari:

Interessats

Anunci:

Notificació

Desconeguts: publicació al diari oficial, edictes i web

Durada:

Plans i programes sotmesos a AA: 1 mes
Plans hidrològics: 3 o 6 mesos cada document

Modalitat:

Al·legacions: per escrit, oralment mitjançant compareixença,
o per mitjans electrònics i a distància
Plans hidrològics: + grups de treball (opcional)

Caràcter:

Preceptiu, excepte si a avaluació ambiental estratègica
simplificada es constata que no té efectes

Moment:

Plans i programes sotmesos a AA: amb informe de sostenibilitat
preliminar + versió preliminar i informe de sostenibilitat
Plans hidrològics: després de cada document

Efectes:

Es tindran en compte els resultats de la participació en la
resolució

C. Participació en procediments administratius de reglaments

Finalment, cal exposar en aquest apartat el règim de participació pública dins els procediments d'elaboració de reglaments. L'article 60.1 de la LPCAT entén per disposicions reglamentàries "les disposicions de caràcter general amb rang inferior al de llei dictades pel Govern o pels consellers dels departaments de l'Administració de la Generalitat que continguin normes que innovin l'ordenament jurídic". I com assenyala l'article 60.2 de la LPCAT, no s'aplica, per tant, a les instruccions i circulars o ordres de servei emeses pels òrgans de l'administració. El mateix podríem dir respecte als reglaments aprovats pel Govern de l'Estat espanyol i s'haurien d'afegir les normes aprovades pels ens locals que poden rebre el nom de reglaments (per exemple, per regular el servei de subministrament i de sanejament d'aigua) o ordenances (per exemple, l'OMAIA).

És important tenir present el principi de participació activa per a tots els reglaments (art. 129.5 LPAC), ja que en cas de dubte caldrà escollir aquesta interpretació més favorable a la participació.

Amb relació a l'exigència del Conveni d'Århus i de la Llei 27/2006 que la participació tingui lloc a l'inici del procés perquè pugui tenir una influència real i efectiva, és molt interessant la **consulta prèvia** dels reglaments prevista a l'article 133.1 de la LPAC. Es tracta de fer aquest tràmit participatiu abans del projecte o avantprojecte de reglament mitjançant el portal web, tenint com a destinataris els subjectes i les organitzacions més representatives potencialment afectades pel futur reglament. El contingut se centra en els aspectes següents: a) Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa; b) La necessitat i l'oportunitat de la seva aprovació; c) Els objectius de la norma, i d) Les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries. L'efectivitat d'aquesta consulta prèvia resta minvada perquè se'n pot prescindir en els supòsits següents:

la proposta de reglament no té un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposa obligacions rellevants als destinataris o regula aspectes parcials d'una matèria. La consulta prèvia dels reglaments del Govern de la Generalitat està regulada per l'article 66bis de la LPCAT.

a) **Informació pública**

(1) **Normativa**

L'article 8 del Conveni d'Århus és el fonament normatiu internacional de la participació del públic en els procediments d'elaboració de disposicions reglamentàries o d'altres normes d'aplicació general que puguin tenir un efecte important sobre el medi ambient. També aquí regeix el principi d'efectivitat de la participació, ja que manifesta que els estats s'han "d'esforçar per promoure una participació efectiva del públic".

L'article 16 de la Llei 27/2006, al qual ja s'ha fet esment en relació amb la participació pública en els plans i programes relatius al medi ambient s'ha d'aplicar també per als reglaments, si bé les matèries ambientals referides a reglaments ambientals estan esmentades a l'article 18. Aquest precepte estableix que les garanties en matèria de participació previstes a l'article 16 s'han d'observar en relació amb l'elaboració, modificació i revisió de disposicions reglamentàries que versin sobre les matèries següents: protecció de les aigües; protecció contra el soroll; protecció dels sòls; contaminació atmosfèrica; ordenació del territori rural i urbà i ús dels sòls; conservació de la naturalesa i la diversitat biològica; muntanyes i aprofitament fo-

4. Tràmits participatius principals

restal; gestió de residus; productes químics; biotecnologia; emissions i vessaments de substàncies al medi ambient; accés a la informació, participació pública i accés a la justícia en matèria de medi ambient, i aquelles altres matèries que estableixi la normativa autonòmica.

A més, s'ha de tenir en compte l'article 18.3.b, el qual disposa que no s'aplicarà a "les modificacions de les disposicions de caràcter general que no resultin substancials pel seu caràcter organitzatiu, procedimental o anàleg, sempre que no impliquin una reducció de les mesures de protecció del medi ambient". En cap cas no hi ha una exclusió automàtica dels reglaments organitzatius o procedimentals, ja que sovint poden incidir en una major o menor protecció ambiental.

Així mateix, per a tots els reglaments hi ha unes característiques mínimes de la informació pública (art. 133.2, 3 i 4 LPAC), mentre es contemplen especificacions per als reglaments estatals (art. 26 Llei estatal 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, LG), del Govern de la Generalitat (art. 68 LPCAT) i les ordenances i reglaments locals (art. 49.b Llei estatal 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, LBRL) i, molt sovint, és objecte dels reglaments orgànics o de participació de cada municipi.

(2) Destinataris

El destinatari del dret a participar en tràmit d'informació pública dels reglaments en matèria de medi ambient és el **públic**, tal com està previst als articles 8 del Conveni d'Àrhus i 16 de la Llei 27/2006.

(3) Forma d'anunci

L'article 16.1.a de la Llei 27/2006 disposa que s'ha d'informar el públic "mitjançant **avisos públics** o altres **mitjans apropiats, com els electrònics**, quan es disposi d'aquests", però no concreta res més i, per tant, ens hem de remetre a la **normativa específica**.

Pel que fa als reglaments en general, el projecte de reglament s'ha de publicar al **portal web** (art. 133.2 LPAC). D'una manera semblant es preveu per als reglaments del Govern de la Generalitat, que indiquen fer-ho per **mitjans electrònics o en la seu electrònica** (art. 68.3 LPCAT).

(4) Durada

L'article 8 del Conveni d'Àrhus disposa que s'ha de fixar un **termini suficient** per permetre una participació efectiva. És lamentable que la Llei 27/2006 no estableixi una durada per al tràmit d'informació pública. Per tant, haurem d'atenir-nos a la durada prevista per als reglaments generals. Per als reglaments estatals i de la Generalitat, el termini **no pot ser inferior a 15 dies**, encara que es pot reduir fins a un mínim de 7 dies hàbils si ho justifiquen raons degudament motivades (art. 68.1 LPAC). Per a les ordenances i reglaments locals, el termini és de 30 dies (art. 49.b LBRL). Considerem que és molt difícil justificar que establir un termini de 7 dies pugui complir el requisit de durada suficient per als reglaments en medi ambient.

(5) Modalitat

Com en tots els tràmits d'informació pública, hi ha una part de consulta de la informació necessària per al públic i una altra de fer arribar les seves conside-

4. Tràmits participatius principals

racions. Segons l'article 8 del Conveni d'Àrhus, això s'ha de fer per a possibilitar una participació efectiva, especificant que cal publicar un projecte a disposició del públic i donar-li la possibilitat de formular observacions, directament o per mitjà d'òrgans consultius representatius.

De conformitat amb l'article 16.1 de la Llei 27/2006, s'ha de promoure una participació efectiva i real del públic en aquestes dues parts. Pel que fa a la informació es diu que ha de ser intel·ligible i incloure també els drets de participació i l'administració competent a qui adreçar-se. També es recorda que el públic pot presentar al·legacions, comentaris o observacions.

A part dels text del reglament, també cal que hi hagi els documents necessaris, clars i concisos perquè el públic pugui pronunciar-s'hi (art. 133.3 LPAC).

(6) Caràcter preceptiu

Seguint l'article 8 del Conveni d'Àrhus, l'article 16 de la Llei 27/2006 estableix que el tràmit d'informació pública de reglaments és **preceptiu** si versen sobre les matèries ambientals enumerades a l'article 18.1. En cas contrari, el tràmit serà més aviat potestatiu per als reglaments del Govern de la Generalitat (art. 68.1 LPCAT) i preceptiu si es tracta de reglaments estatals i ordenances i reglaments locals (art. 26.6 LG i 48.b LBRL).

(7) Moment en què es realitza

Segons l'article 8 del Conveni d'Àrhus, el tràmit d'informació pública s'ha de fer en **una fase apropiada** i quan "les opcions estiguin encara obertes". D'una ma-

nera semblant, l'article 16.1.b diu: **quan estiguin obertes totes les possibilitats i abans que es prenguin decisions** sobre el pla o programa en qüestió.

De conformitat amb l'article 68.2 de la LPCAT, el tràmit d'informació pública pot coincidir temporalment amb el d'audiència. Per tant, ens remet a l'article 67, que regula el tràmit d'audiència dins els procediments d'elaboració de reglaments i s'extreu que s'hauria de dur a terme un cop presentats el projecte de disposicions reglamentàries i les memòries general i d'impacte de les mesures proposades i sotmesos aquests als informes preceptius. La simultaneïtat dels dos tràmits també està prevista per als reglaments estatals i locals.

(8) Efectes

L'article 8 del Conveni d'Àrhus recorda que els resultats de la participació pública s'han de tenir en compte en tot allò que sigui possible. En aquest sentit, l'article 16.1.c de la Llei 27/2006 diu que s'informarà el públic de les decisions preses i dels motius i consideracions en què es basen i s'hi inclourà la informació relativa al procés de participació pública.

Per als reglaments del Govern de la Generalitat es preveu una memòria de les observacions i les al·legacions presentades i, si escau, de les raons per desestimar-les (art. 64.5 LPCAT).

**AUDIÈNCIA EN PROCEDIMENTS QUE
CULMINEN EN PLANS I PROGRAMES**

Destinatari:

Públic

Anunci:

Publicació al diari oficial corresponent
+ mitjans electrònics i publicació a seu electrònica

Durada:

- Mínim 15 dies
- Mínim 7 dies si justificat

Modalitat:

- Informació: mitjans electrònics
- Al·legacions: per registre electrònic

Caràcter:

Preceptiu

Moment:

Simultàniament a tràmit d'al·legacions (presentats
projecte i memòria general i d'impacte de mesures)

Efectes:

Els resultats de la participació pública es tenen en compte

b) Audiència

(1) Normativa

El tràmit d'audiència està previst expressament a l'article **105.a de la CE**. Tanmateix, per a tots els reglaments hi ha unes característiques mínimes de l'audiència (art. 133.2, 3 i 4 LPAC), mentre que es contemplen especificacions per als reglaments estatals (art 26 LG), del Govern de la Generalitat (art. 67 LPCAT) i les ordenances i reglaments locals (art. 49.b LBRL) i, molt sovint, és objecte dels reglaments orgànics o de participació de cada municipi.

El fonament normatiu internacional del tràmit d'audiència en els procediments d'elaboració de reglaments es troba inclòs als articles ja esmentats en relació amb el tràmit d'informació pública, als quals ens remetem.

(2) Destinataris

Els destinataris del tràmit d'audiència són els **interessats**. Tal com hem vist pels plans o programes ambientals, l'article 16.2 de la Llei 27/2006 estableix que les administracions públiques competents determinaran, amb antelació suficient, quins membres del públic tindran la condició de persona interessada per a poder participar en els procediments d'elaboració de reglaments relacionats amb el medi ambient. Aquesta determinació amb antelació està previst d'incloure-la en la memòria general dels reglaments del Govern de la Generalitat (art. 64.2.e LPCAT).

(3) Forma d'anunci

L'article 16.1.a de la Llei 27/2006 disposa que s'ha d'informar el públic "mitjançant **avisos públics** o altres **mitjans apropiats, com els electrònics**, quan es disposi d'aquests", però no concreta res més i ens hem de remetre, per tant, a la **normativa específica**.

Pel que fa als reglaments en general, el projecte de reglament s'ha de publicar en el **portal web o la seu electrònica** i també es preveu dirigir-se directament a les persones els drets o interessos legítims de les quals poguessin ser afectats pel reglament o a través de les organitzacions o associacions reconegudes per llei que les agrupin o representin, sempre que els seus fins tinguin relació directa amb els seu objecte (art. 133.2 LPAC i 67.3 LPCAT).

(4) Durada

L'article 8 del Conveni d'Àrhus estableix que s'ha de fixar un **termini suficient** per a permetre una participació efectiva. És lamentable que la Llei 27/2006 no estableixi una durada per al tràmit d'informació pública. Llavors haurem d'atenir-nos a la durada prevista per als reglaments generals. Per als reglaments estatals i de la Generalitat, el termini **no pot ser inferior a 15 dies**, encara que es pot reduir fins a un mínim de 7 dies hàbils si ho justifiquen raons degudament motivades (art. 24.6 LG i 67.4 LPAC). Per a les ordenances i reglaments locals el termini és de 30 dies (art. 49.b LBRL). Considerem que és molt difícil justificar que la durada de 7 dies pugui complir el requisit de durada suficient per als reglaments en medi ambient.

(5) Modalitat

Com en la informació pública, a part dels textos del reglament, també cal que hi hagi els documents necessaris, clars i concisos perquè el públic pugui pronunciar-s'hi (art. 133.3 LPAC).

De conformitat amb l'article 67.3, 4 i 5 de la LPCAT, l'audiència dels reglaments del Govern de la Generalitat es fa **directament** amb la ciutadania **o mitjançant les entitats**

reconegudes per llei que les agrupen i representen. I es pot instrumentar per qualsevol mitjà que l'instructor o instructora acordi d'una manera motivada o pels mitjans electrònics, tot publicant el text del projecte a la seu electrònica o facilitant una adreça electrònica per a la presentació d'observacions, suggeriments o al·legacions, i indicant la data límit.

(6) Caràcter preceptiu

L'audiència té caràcter **preceptiu** (art. 133.2 LPAC i 67.1 LPCAT). Ara bé, d'una manera general, es permet no fer-la per normes pressupostàries i organitzatives o si es justifica per raons greus d'interès públic (art. 133.4 LPAC). En el cas dels reglaments estatals i del Govern de la Generalitat, només està prevista l'exclusió per aquesta darrer motiu (art. 24.1.d i e LG i 67.2 LPCAT).

(7) Moment en què es realitza

El tràmit d'audiència dels reglaments del Govern de la Generalitat s'ha de dur a terme **un cop presentats el projecte** de disposicions reglamentàries **i les memòries general i d'impacte** de les mesures proposades i sotmesos aquests als informes preceptius i a consultes interdepartamentals.

(8) Efectes

L'article 8 del Conveni d'Àrhus recorda que els resultats de la participació pública s'han de tenir en compte en tot allò que sigui possible. En aquest sentit, l'article 16.1.c de la Llei 27/2006 diu que s'informarà el públic de les decisions preses i dels motius i consideracions en què es basen, incloent-hi la informació relativa al procés de participació pública.

4. Tràmits participatius principals

Per als reglaments del Govern de la Generalitat es preveu una memòria de les observacions i les al·legacions presentades i, si escau, de les raons per a desestimar-les (art. 64.5 LPCAT).

AUDIÈNCIA EN PROCEDIMENTS QUE CULMINEN EN REGLAMENTS

Destinatari:

Interessats

Anunci:

Publicació a la seu electrònica

Durada:

- Mínim 15 dies
- Mínim 7 dies si justificat

Modalitat:

- Directament o mitjançant entitats reconegudes
- Qualsevol mitjà que acordi instructor/a
- Mitjans electrònics + adreça electrònica

Caràcter:

- Preceptiu, excepte si raons greus d'interès públic acreditades

Moment:

Presentats projecte i memòria general i d'impacte de mesures

Efectes:

Els resultats de la participació pública s'han de tenir en compte

5.

MECANISMES DE GARANTIA DE LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA EN MEDI AMBIENT



5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient

Fins ara hem vist els fonaments i el marc normatiu de la participació pública ambiental, qui pot participar i de quina manera pot fer-ho. Tan important o més és saber què succeeix quan s'incompleixen totes les exigències participatives que hem mostrat i quines vies legals tenim per fer-hi front.

A. Recursos administratius

(I) Què són?

Els recursos administratius són un mecanisme formal de control intern de l'activitat administrativa, regulats a la LPAC, que serveixen als interessats per **impugnar resolucions i actes de tràmit de l'administració pública** (art. 112.1). La seva finalitat és l'anul·lació total o parcial de l'acte impugnat i, si escau, la substitució total o parcial de l'acte.

Els recursos administratius són **tramitats i resolts per la mateixa administració pública**, i la seva resolució posa fi a la via administrativa.

Hi ha dos tipus de recursos administratius ordinaris: el **recurs d'alçada** i el **recurs potestatiu de reposició**. D'altra banda, hi ha el **recurs extraordinari de revisió** per a impugnar actes fermes (és a dir, contra els quals no es poden interposar recursos administratius ordinaris) en via administrativa.

(II) Qui els pot interposar?

Els recursos administratius poden ser interposats pels **interessats**. Per al concepte de persona interessada cal remetre's a l'explicació donada al punt 3.B d'aquesta guia.

(III) On es presenten?

Els recursos administratius es presenten davant la mateixa administració que ha dictat l'acte que s'impugna. Si es tracta d'un recurs potestatiu de **reposició**, es presenta davant del **mateix òrgan** que l'ha dictat (art. 123.1 LPAC). En canvi, en el cas del recurs **d'alçada**, es pot presentar tant davant del **mateix òrgan** que ha dictat l'acte impugnat (aquest remetrà el recurs al seu superior jeràrquic), com directament davant de **l'òrgan jeràrquicament superior** (art. 121.2 LPAC).

(IV) Quan es presenten?

El **termini** per a interposar el recurs, tant el d'alçada com el de reposició, és d'**un mes** si és un acte exprés, a comptar de la seva notificació o publicació (art. 122 i 124 LPAC). En cas contrari, en qualsevol moment des de l'endemà del dia en què produeixi efectes el silenci administratiu.

(V) Objecte dels recursos

Segons l'article 112 LPAC, es poden interposar contra **resolucions** i contra **actes de tràmit** que decideixin directament o indirectament sobre el fons de l'assumpte, que determinen la impossibilitat de continuar el procediment, o que produeixin indefensió o un perjudici irreparable a drets o interessos legítims. No es poden presentar recursos contra reglaments.

Els actes resolutoris (resolucions) són els actes externs que contenen la declaració de voluntat de l'administració i decideixen sobre l'assumpte, és a dir, els actes que resolen un procediment iniciat per sol·licitud d'interessat o d'ofici per l'administració. En canvi, els actes de tràmit són els actes instrumentals previs a la resolució del procediment (per exemple, informes o denegacions de proves). En general, els actes de tràmit no són impugnables, llevat d'alguns especificats a l'article 112 de la LPAC.

5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient

El recurs d'alçada s'interposa contra actes que no exhaurixen la via administrativa, mentre que el recurs de reposició s'interposa contra actes que sí posen fi a la via administrativa. Així, per exemple, l'article 75 de la LPCAT determina **quins actes posen fi a la via administrativa** en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat.

El recurs s'ha de fonamentar en un dels motius de nul·litat o anul·labilitat previstos als articles 47 i 48 de la LPAC:

- L'**anul·labilitat** (art. 48 LPAC) d'un acte es produeix quan incorre en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder. Cal tenir en compte que el defecte de forma només determina l'anul·labilitat quan l'acte manqui dels requisits formals indispensables per a assolir la seva finalitat o impliqui la indefensió dels interessats. A més, la realització d'actuacions administratives fora del temps establert per aquestes només implica l'anul·labilitat quan així ho imposi la naturalesa del termini.
- La **nul·litat de ple dret** (art. 47 LPAC) d'un acte es produeix en els casos següents: lesió de drets i llibertats susceptibles d'empara constitucional; incompetència manifesta de l'òrgan que ha dictat l'acte per raó de la matèria o del territori; l'acte tingui un contingut impossible; l'acte sigui constitutiu d'infracció penal o es dicti com a conseqüència d'aquest; l'acte s'hagi dictat prescindint d'una manera total i absoluta del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats; i els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic mitjançant els quals s'adquireixin facultats o drets quan hi manquin els requisits essencials per a la seva adquisició. També són nul·les les disposicions administratives que vulnerin la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries reservades a la llei i les que es-

tableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

(VI) Forma i contingut

L'article 115 de la LPAC estableix que la interposició d'un recurs administratiu **ha d'incloure**:

1. Nom i cognoms del recurrent, així com la seva identificació personal.
2. Acte que es recorre i motius de la impugnació.
3. Lloc, data, firma del recurrent, identificació del mitjà i, si escau, del lloc que s'assenyali als efectes de notificació.
4. Òrgan, centre o unitat administrativa a la qual es dirigeix.

El fet que el recurrent no indiqui correctament la qualificació del recurs no impedirà la seva tramitació sempre que se'n pugui deduir el caràcter.

Són **causes d'inadmissió** d'un recurs la incompetència de l'òrgan en què es presenta, la falta de legitimació, la impugnació d'un acte no susceptible de recurs, el transcurs del termini d'interposició de recurs i, finalment, la falta manifesta de fonament.

Per regla general, la interposició del recurs no produeix la **suspensió dels efectes de l'acte**. L'article 117 de la LPAC detalla en quins casos, d'ofici o a instància del recurrent, es pot suspendre l'execució de l'acte impugnat.

(VII) Procediment

Un cop interposat el recurs, l'òrgan administratiu encarregat de resoldre'l duu a terme les **actuacions pertinents** prèvies a la resolució. L'administració disposa d'un termini per a dictar i notificar la resolució del recurs, que per al cas del recurs d'**alçada** és de **3 mesos** (resol el recurs l'òrgan superior jeràrquic que el va dictar),

5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient

mentre que per al recurs de **reposició** és d'**1 mes** (resol l'òrgan que va dictar l'acte impugnat).

Entre aquestes actuacions prèvies a la resolució hi ha el possible **tràmit d'audiència**, el qual es preveu per a dos supòsits concrets:

1. Per una banda, quan sigui necessari tenir en compte nous fets que no s'incloguessin a l'expedient del recurs. En aquest cas, el recurrent disposa d'un termini d'entre 10 i 15 dies per a presentar les al·legacions pertinents.
2. Per l'altra banda, també es preveu el tràmit d'audiència quan hi hagi tercers interessats en el procediment que puguin veure els seus drets i interessos legítims afectats. En aquest cas, també es concedeix el mateix termini d'entre 10 i 15 dies perquè presentin al·legacions.

Si l'administració pública no resol el recurs dins el termini establert, es produirà el **silenci administratiu**, que serà negatiu, sense excepcions, per al cas del recurs de reposició, i també serà negatiu per al cas del recurs d'alçada, amb una excepció: que el recurs s'hagi interposat contra un acte ja produït per silenci negatiu (aleshores, el silenci en el recurs serà positiu).

Finalment, cal indicar que, contra les resolucions que resolen els recursos administratius, es pot **interposar recurs contenciós administratiu** davant dels jutjats i tribunals contenciosos administratius, si bé, com veurem, cal anar sempre amb un advocat i, en el cas de tribunals, també amb un procurador. En canvi, en els recursos administratius no calen ni advocat ni procurador.

RECURSOS ADMINISTRATIUS ORDINARIS

Qui interposa?

Interessats

On es presenten?

- Alçada: davant el mateix òrgan o el superior
- Reposició: davant el mateix òrgan

Termini:

1 mes

Objecte:

- Resolucions i actes de tràmit qualificats
- Si no posen fi a la via administrativa, alçada, i si hi posen fi, reposició
- Motius d'anul·labilitat o nul·litat

Forma i contingut:

- Contingut mínim
- Causes d'inadmissió
- Suspensió dels efectes de l'acte

Procediment:

- Termini resolució: 3 mesos alçada i 1 mes reposició
- Tràmit d'audiència
- Silenci administratiu: negatiu (excepte si recurs d'alçada contra acte produït per silenci)

B. Revisió d'ofici per nul·litat: l'acció de nul·litat

(I) Què és?

L'**acció de nul·litat** és un instrument legal que els interessats poden utilitzar per a sol·licitar a l'administració pública la revisió d'ofici d'actes fermes que hagin posat fi a la via administrativa, o bé la revisió d'aquells actes pels quals ja s'ha exhaurit el termini de recurs. En resum, serveix per a sol·licitar a l'administració que declari la nul·litat dels actes administratius que no es poden anul·lar d'una altra manera.

Si un acte és nul de ple dret pot ser revisat per l'administració, d'ofici o a sol·licitud de persona interessada, **en qualsevol moment** (art. 106 LPAC). Els supòsits de **nul·litat de ple dret d'actes administratius**, regulats a l'article 47.1 de la LPAC, i ja exposats anteriorment, estan molt acotats i es limiten a aquells vicis que l'ordenament jurídic considera infraccions d'especial gravetat.

A l'efecte de la protecció del dret a la participació pública en matèria de medi ambient, el que més s'hi adequa és el de l'article 47.1. e) de la LPAC, que es refereix a aquells actes administratius dictats prescindint d'una manera total i absoluta del procediment legalment establert, el qual comprèn la falta d'aparença de procediment, infraccions de procediment manifestes i ostensibles que són particularment greus i que provoquen que se segueixi un procediment diferent del que correspon, o que s'ometin tràmits essencials. Sobre aquesta qüestió ens remetem a l'inici del punt 4.

(II) On es presenta?

L'acció de nul·litat es pot presentar a qualsevol dels registres i oficines a què es refereix l'article 16.4 de la LPAC.

(III) Quan es presenten?

L'acció de nul·litat es pot presentar en qualsevol moment i, per tant, no està sotmesa a cap termini concret (art. 106.2 LPAC). Ara bé, és aconsellable no deixar transcórrer un temps excessiu quan s'hauria pogut presentar abans, ja que la jurisprudència ha declarat extemporànies accions de nul·litat perquè es vulneraven els límits de les facultats de revisió esmentats a l'article 106 de la LPAC: "Les facultats de revisió establertes en aquest capítol no podran ser exercides quan per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici sigui contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis."

(IV) Forma i contingut

És recomanable que l'escrit que sol·licita la nul·litat de l'acte administratiu s'estructuri de la manera següent: primerament, ha d'identificar la persona interessada que presenta l'acció de nul·litat, així com fer referència breument l'acte administratiu que es demana de declarar nul.

Tot seguit, és convenient incloure un apartat de "fets" en què es relati cronològicament el seguit d'actes administratius i circumstàncies, referides a l'objecte de l'acció de nul·litat, que han tingut lloc fins al present (es recomana separar els fets en apartats numerats). Seguidament s'hi ha d'afegir un apartat sobre els fonaments de dret que donin suport a la pretensió de l'interessat. A l'últim, s'ha d'acabar amb un apartat que estableixi d'una manera clara i concisa què se sol·licita amb la presentació d'aquest escrit, que s'ha de qualificar com a sol·licitud.

(V) Procediment

La **competència** per a la revisió d'ofici depèn de quin sigui l'òrgan que hagi dictat l'**acte** que es pretén anul·lar. Pel que fa a la revisió dels actes nuls i anul·lables en l'Administració General de l'Estat, la competència es troba regulada a l'article 111 de la LPAC. D'altra ban-

5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient

da, l'article 71 de la mateixa llei estableix que la competència per a iniciar i resoldre el procediment de revisió correspon a l'òrgan que els ha aprovat o dictat, i en el cas de la revisió d'ofici d'actes dictats pels ens locals correspon als òrgans que determina la normativa de règim local.

En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, la competència per a resoldre els procediments de revisió d'ofici d'actes nuls que provenen del president de la Generalitat, del Govern i dels consellers correspon a l'òrgan que els ha dictat, i en el cas dels actes que provenen d'altres òrgans, incloent-hi els dictats pels òrgans de govern dels organismes o les entitats públiques, correspon al conseller del departament competent per raó de la matèria.

L'òrgan competent per conèixer de l'acció de nul·litat té **6 mesos per a resoldre**. Transcorregut aquest termini sense resolució expressa, l'acció de nul·litat es podrà entendre desestimada. Quan el procediment s'hagi iniciat d'ofici, el transcurs de sis mesos des del seu inici sense dictar-se resolució causarà la seva caducitat.

Iniciat el procediment de revisió d'ofici, l'òrgan competent per a declarar la nul·litat o anul·labilitat podrà **suspendre l'execució** de l'acte, quan aquesta pugui causar perjudicis d'impossible o de difícil reparació.

Perquè aquesta acció prosperi cal un **dictamen favorable** del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu equivalent de la Comunitat Autònoma (en el cas de Catalunya, de la Comissió Jurídica Assessora). En qualsevol cas, la resolució de l'acció de nul·litat és de la mateixa administració que ha dictat l'acte que s'impugna.

C. Queixes, consultes i denúncies al Síndic de Greuges i als síndics municipals

El Síndic de Greuges té la funció d'atendre les queixes, consultes i denúncies de totes les persones que es troben desemparades davant l'actuació o la manca d'actuació de les administracions. Vetlla per la bona governança de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya, com ara els ajuntaments, les diputacions o els consells comarcals. Per tant, actua com a supervisor i col·laborador de les administracions públiques catalanes, amb l'objectiu d'ajudar a millorar-ne el funcionament. També supervisa les empreses privades que presten serveis d'interès públic, com ara la llum, la telefonia, l'aigua, el gas o el servei postal.

L'article 78 de l'EAC regula la institució del Síndic de Greuges i li atribueix les competències bàsiques, i l'article 79 determina els principis d'organització i funcionament. L'apartat tercer d'aquest article 79 estableix que el Síndic gaudeix d'**autonomia reglamentària, organitzativa, funcional i pressupostària**, d'acord amb les lleis. Actualment, la llei reguladora és la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges.

El Síndic és independent, ja que no depèn de cap govern, i actua amb objectivitat, llibertat de criteri i independència. Per aquest motiu és elegit pel vot majoritari del Parlament de Catalunya. En les seves resolucions, el Síndic fa a les administracions les **recomanacions i els advertiments** que considera adients per corregir una situació irregular. També pot recomanar la introducció de canvis o modificacions legals en normes en què observi una vulneració dels drets de les persones. Les resolucions del Síndic no són vinculants, però sí són inapel·lables.

Cada any, el Síndic informa el Ple del Parlament sobre les actuacions que ha dut a terme. També presenta informes extraordinaris sobre

5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient

alguna matèria específica que considera important o urgent (sobre democràcia i participació i sobre medi ambient, entre d'altres).

La presentació de queixes, consultes o denúncies al Síndic de Greuges és una mesura important per a garantir, entre altres qüestions, la participació pública en matèria de medi ambient, perquè, com a defensor, li servirà per a avaluar l'activitat de l'administració i forçar a **impulsar un canvi de conducta** administrativa.

Pot presentar una queixa o una consulta al Síndic qui tingui un dret o un interès legítim individual o col·lectiu respecte a l'objecte d'aquesta queixa o consulta. Així mateix, qualsevol persona pot presentar una denúncia perquè el Síndic actuï d'ofici. Presentar una queixa, consulta o denúncia al Síndic de Greuges de Catalunya és molt senzill: es pot fer per mitjà del Servei d'Atenció a les Persones, per correu ordinari, per fax, per Internet –mitjançant el formulari que es facilita al web–, per videotrucada en línia o per mitjà de l'oficina itinerant.

A Catalunya existeix també la figura del **síndic o defensor local**. Aquesta institució està prevista en la normativa local i qualsevol municipi pot crear-la basant-se en la seva potestat reglamentària i d'autoorganització. Aquesta institució, el Síndic municipal de Greuges, és un òrgan complementari de l'administració i està dotat també d'autonomia, independència i objectivitat.

D. Recursos contenciosos administratius

(II) El recurs contenciós administratiu

(1) Què és?

És un recurs davant dels jutjats i tribunals de l'ordre contenciós administratiu contra una actuació administrativa que es considera contrària a l'ordenament jurídic.

Aquest recurs es pot presentar **contra actes que exhaureixen la via administrativa** com, per exemple, una resolució d'un recurs d'alçada, així com contra les disposicions de caràcter general, determinades inactivitats de l'administració i les seves actuacions materials que constitueixin via de fet. La seva regulació es troba a la **LJCA** i en menor mesura a la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (**LOPJ**).

El recurrent en via contenciosa pot exercir diverses previsions per declarar la il·legalitat de l'actuació de l'administració, anul·lar reglaments i actes administratius, declarar el reconeixement d'una situació jurídica individualitzada i les mesures adequades per al seu ple restabliment, condemnar l'administració a complir amb les seves obligacions en els casos de determinades inactivitats i a cessar una actuació material constitutiva de fet (o sigui, sense procediment previ). També pot qüestionar els fets que l'administració consideri provats i demanar la pràctica de proves pertinents que demostrin la il·legalitat de l'actuació administrativa.

En termes generals, el **criteri de distribució** dels òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa és el següent: els jutjats contenciosos administratius i les sales dels tribunals superiors de justícia autonòmics jutgen l'activitat dels ens locals i les comunitats autònomes, mentre que els jutjats centrals contenciosos administratius, l'Audiència Nacional i el Tribunal Suprem tenen competència sobre aquells recursos que fan referència als actes administratius de l'activitat de l'Administració General de l'Estat (art. 8 a 12 LJCA). El Tribunal Suprem també s'encarrega dels recursos de cassació contra les resolucions dels tribunals superiors de justícia autonòmics.

5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient

L'article 46.1 de la LJCA estableix que el termini per a interposar el recurs contenciós administratiu és de **2 mesos** a comptar de l'endemà de la publicació de la disposició impugnada o al de la notificació o publicació de l'acte administratiu exprés, i de 6 mesos en cas d'acte presumpte (és a dir, en cas de silenci administratiu).

No obstant això, és una qüestió declarada per la jurisprudència que, **en cas de silenci administratiu, no existeix** termini per a interposar recurs contenciós administratiu. En els recursos contra la inactivitat administrativa (art. 29 LJCA), els dos mesos es compten a partir de l'endemà del venciment dels terminis assenyalats al precepte esmentat. Així mateix, si el recurs contenciós administratiu es dirigeix contra una actuació en via de fet, el termini per a interposar el recurs serà de deu dies a comptar de l'endemà de la fi del termini establert a l'article 30 de la LJCA (o de 20 dies si hi manca requeriment previ).

(2) Qui el pot interposar?

La legitimació activa recau en qui tingui un dret o un interès legítim individual o col·lectiu, les entitats habilitades legalment, qualsevol quan estigui prevista en una llei l'acció popular, els veïns sobre la base de l'acció veïnal prevista a la legislació local per a la defensa de béns locals, el Ministeri Fiscal en els casos previstos per una llei com en matèria de reparació de danys ambientals i administracions públiques.

En aquest punt cal fer referència a l'article 20 de la Llei 27/2006, que estableix que el públic que consideri que un acte o, si escau, una omissió imputable a una autoritat pública ha vulnerat els drets que aquesta llei li reconeix en matèria d'informació i participació pública podrà interposar recurs contenciós administratiu.

Ara bé, sempre cal l'assistència d'un **advocat** i en certs casos també d'un **procurador** (art. 23 LJCA). Davant d'òrgans jurisdiccionals unipersonals (jutjats), la figura de procurador és potestativa i la d'advocat, obligatòria. Mentre que davant d'òrgans col·legiats (sales dels Tribunals Superiors de Justícia, de l'Audiència Nacional i del Tribunal Suprem), tant advocat com procurador són obligatoris. Hi ha una excepció referida als funcionaris públics, ja que poden comparèixer per ells mateixos excepte en temes relacionats amb la separació d'empleats públics inamovibles.

(3) Contra qui es presenta?

Principalment es presenta contra l'**administració pública**, però juntament amb ella pot ser contra tota persona que pugui veure afectats els seus drets i interessos legítims per la futura sentència (aquesta és la part **code-mandada**).

(II) Costos econòmics dels litigis ambientals

Els procediments judicials dins de la jurisdicció contenciosa administrativa solen comportar uns costos elevats degut, principalment, als honoraris d'advocats i de procuradors, pèrits, taxes i dipòsits judicials, fiances i possibles condemnes en costes.

El Conveni d'Àrhus obliga els estats a superar les barreres econòmiques per accedir a la justícia (art. 9.4 i 5). Així, exigeix una protecció real i efectiva, que el cost no sigui prohibitiu, els procediments judicials siguin equitatius i que s'estableixin mecanismes per a eliminar o reduir els obstacles financers o d'altra mena que obstaculitzin l'accés a la justícia. El dret ambiental s'ha fet ressò d'aquestes exigències en preveure que el cost no sigui excessivament oneros i que els procediments judicials siguin justos i equitatius. Seguidament, veurem com la resposta que dona l'Estat espanyol no s'adequa plenament a aquestes exigències.

(1) Dret a l'assistència jurídica gratuïta

Aquest dret està recollit als articles 47 de la CDFUE, 119 de la CE i 20 de la LOPJ i està regulat per la Llei estatal 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta. El dret a l'assistència jurídica gratuïta està previst per a dos supòsits: quan hi hagi insuficiència de recursos econòmics i quan estigui previst en una llei. A continuació, destaquem alguns dels aspectes principals.

Per al primer supòsit (**insuficiència de recursos econòmics**) s'estableixen els següents topalls que es calculen en funció de l'IPREM (Indicador Públic de Rendes d'Efectes Múltiples) anual que fixa l'estat i que per a l'any 2023 és de 7.200 €:

1. Persones físiques:

- En cas d'**unitats familiars d'un sol membre**, no superar uns ingressos bruts anuals del doble de l'IPREM: **14.400 €**.
- En cas d'**unitats familiars de fins a 3 membres**, s'ha de multiplicar el valor IPREM per 2,5: **18.000 €**.
- En cas d'**unitats familiars a partir de 4 membres**, s'ha de multiplicar el valor IPREM per 3: **21.600 €**.
- **Circumstàncies excepcionals** (art. 5): s'ha de multiplicar el valor IPREM per 5: **36.000 €**.

2. Associacions d'utilitat pública i fundacions:

- Tenen una base imposable de l'impost de societats inferior al triple de l'IPREM: **21.600 €**.

Veiem com en el cas de persones físiques s'exigeix no superar uns ingressos bruts anuals que s'apropen als

llindars de pobresa i, per tant, són del tot inadequats per a garantir la participació en la defensa ambiental perquè aquestes persones tindran altres necessitats i preocupacions a satisfer. I en el cas d'associacions i fundacions, queden fora les associacions que no estiguin declarades d'utilitat pública i per als dos tipus d'entitats els ingressos anuals són també molt baixos. Això mostra com la regulació del dret a l'assistència jurídica gratuïta està pensada més per a la defensa de drets o interessos individuals que no pas de col·lectius com els ambientals en benefici de tota la col·lectivitat.

Per al segon supòsit (reconeixement per una llei), l'article 23.2 de la Llei 27/2006 reconeix el dret a l'assistència jurídica gratuïta a les entitats ambientals que estan habilitades legalment (vegeu el punt 3.B) i, per tant, sense necessitat d'acreditar insuficiència de recursos econòmics. Per tant, si es tracta de persones jurídiques sense ànim de lucre que tinguin entre les seves finalitats estatutàries la protecció del medi ambient i que faci un mínim de dos anys que exerceixen l'activitat d'una manera activa a l'àmbit territorial afectat (criteris de l'article 23 de la Llei 27/2006), poden sol·licitar assistència jurídica gratuïta, amb independència dels seus recursos econòmics.

El **contingut** de l'assistència jurídica gratuïta comprèn: l'assessorament i orientació prèvia al procés; l'assistència d'advocat i procurador: la seva designació, que pot ser d'ofici o a elecció del client sempre que aquests renunciïn a rebre honoraris; anuncis i edictes; dipòsits per a interposar recursos; l'assistència de pèrits; còpies, testimoniances, instruments i actes notariais, i l'exempció de taxes i dipòsits.

(2) Condemna en costes

El fet d'acudir a un procediment judicial pot comportar l'anomenada **condemna en costes**. Es tracta d'una sanció per evitar actuacions de mala fe, compensar els perjudicis causats a una part quan l'altra ha actuat negligentment, o per sancionar aquella part a la qual se li desestimen les pretensions.

Així doncs, l'article 139 de la LJCA estableix que l'òrgan jurisdiccional pugui dictar sentència imposant costes a la part que hagi vist desestimades totalment o parcialment les seves pretensions, excepte quan consideri que el cas presentava seriosos dubtes de fet o de dret. En cas d'estimació o desestimació parcial de les pretensions, es pot decidir imposar les costes causades pel recurrent a instància seva.

En el cas de condemna en costes a **qui gaudeix d'assistència jurídica gratuïta**, aquesta part haurà de pagar les costes de la seva defensa i de la part contrària si dins dels tres anys següents supera els llistats que hem indicat en l'apartat anterior. Ara bé, això no s'aplica quan el dret a l'assistència jurídica gratuïta es té per reconeixement legal.

(3) Taxes, dipòsits judicials i fiances

En virtut de la Llei estatal 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de Justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses, per a recórrer en via contenciosa administrativa s'han de pagar **taxes judicials** que es determinen en funció del tipus de recurs i de la seva quantia. Aquesta taxa judicial és un tribut estatal que han de pagar els usuaris per a acudir als tribunals o utilitzar l'Administració de Justícia.

El fet imposable d'aquesta taxa és la interposició del recurs contenciós administratiu, així com la interposició de recursos d'apel·lació contra sentències i de cassació en l'ordre contenciós administratiu.

Això no obstant, estan **exempts** d'abonar les taxes per raons subjectives les **persones físiques**, així com les **persones jurídiques** beneficiàries del dret a l'assistència jurídica gratuïta, entre d'altres. A més, per raons objectives, s'està exempt del pagament en aquells casos en què l'objecte del procediment es refereixi a la protecció de drets fonamentals i a la impugnació directa de reglaments. També s'està exempt del pagament de taxes judicials en cas d'interposició de recursos contenciosos administratius quan es recorri en casos de silenci administratiu negatiu o inactivitat de l'administració. Tanmateix, cal dir que el Tribunal Constitucional, mitjançant la Sentència 140/2016, de 21 de juliol, declarà la nul·litat de les quotes de les taxes judicials i, per tant, des de llavors no s'exigeixen.

També les comunitats autònomes poden exigir taxes en l'exercici de les seves competències financeres, les quals no poden gravar els mateixos fets. En el cas de Catalunya, s'ha d'estar a allò que disposa el Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya. En aquest text normatiu, s'estableix que la quota de la taxa en l'ordre jurisdiccional és de 90 € en primera o única instància, i de 120 € en segona o superior instància del procediment principal que hagin de resoldre òrgans judicials amb seu a Catalunya.

Pel que fa a les quanties dels **dipòsits judicials**, aquests s'han de constituir en cas d'interposició de recursos en

5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient

via contenciosa administrativa, en virtut de la disposició adicional 15ª de la LOPJ. També cal consignar dipòsit en cas d'interposició de recurs contra sentències o interlocutòries que posin fi al procediment o que impedeixin la seva continuació (de 30 € si es tracta de recurs d'apel·lació i de 50 € si es tracta de recurs de cassació).

Finalment, les **fiances** poden ser exigides pels jutjats i tribunals com a condició per a l'admissió de querelles, l'adopció de mesures cautelars i l'execució provisional de sentències.

E. Comunicacions al Comitè de Compliment del Conveni d'Àrhus

En el marc del Conveni d'Àrhus es preveu un mecanisme a l'abast de la ciutadania per a fer efectiu el dret a la participació pública en matèria de medi ambient: les comunicacions del públic al **Comitè de Compliment** del Conveni.

(I) **Què és el Comitè de Compliment del Conveni d'Àrhus (Århus Convention Compliance Committee)?**

Sobre la base de l'article 15 del Conveni d'Àrhus, es va posar en marxa un mecanisme per seguir-ne el compliment, el qual, segons aquest precepte, ha de tenir una participació apropiada del públic, tot especificant la possibilitat de presentar comunicacions. En la seva primera sessió, l'octubre de 2002, la reunió de les Parts adoptà la Decisió I/7 sobre la revisió de compliment que creà el Comitè de Compliment amb el mandat de debatre i decidir sobre el compliment del Conveni.

(II) Composició

El Comitè de Compliment està format per nou membres, els quals han de ser nacionals de les Parts del tractat i ser persones d'alt caràcter moral i de reconeguda competència en les àrees que es relacionen amb el Conveni, incloent-hi persones amb experiència legal. Les Parts signants i les ONG en qualitat d'observadores (aquelles que compleixin els requisits de l'article 10.5 del Conveni d'Århus) proposen candidats que compleixin els requisits descrits anteriorment. A continuació, la reunió de les Parts és l'encarregada d'escollir els membres del Comitè mitjançant consens o, si aquest no s'aconsegueix, per vot secret. El Comitè no pot incloure dos membres del mateix estat part. Durant l'elecció dels membres, es té en consideració la distribució geogràfica dels membres i la diversitat d'experiència.

El període de servei dels membres del Comitè funciona mitjançant un sistema de rotació. A cada sessió ordinària, la reunió de les Parts escull quatre o cinc membres, segons sigui procedent, per a un període sencer de servei. Si un membre del Comitè no pot, per qualsevol motiu, continuar amb el seu servei, l'oficina de la reunió de les Parts selecciona un altre membre que compleixi amb els requisits descrits per servir durant la resta del període, amb l'aprovació del Comitè. Abans de començar el seu servei, cada membre del Comitè ha de fer una declaració solemne en una reunió d'aquest exposant que exercirà les seves funcions amb imparcialitat i diligència, i ha de signar la declaració per escrit.

(III) Funcions i poders del Comitè

D'acord amb el paràgraf 13 de l'annex de la Decisió I/7, el Comitè de Compliment ha de: a) considerar qualsevol presentació, referència o comunicació relativa al compliment de les Parts de les obligacions que tenen atribuïdes en virtut del Conveni; b) preparar, a requeriment de la reunió de les Parts, un informe sobre el compliment o

5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient

implementació de les previsions del Conveni, i c) monitorar, avaluar i facilitar la implementació i el compliment amb els requisits establerts a l'article 10.2 del Conveni. A més, el Comitè pot examinar d'ofici qüestions de compliment i elaborar recomanacions, si escau.

(IV) Què són les comunicacions del públic?

Són un instrument que el públic pot utilitzar quan consideri que s'han vulnerat les disposicions del Conveni d'Àrhus en matèria d'accés a la informació, participació pública i accés a la justícia en matèria de medi ambient per part d'un estat que sigui part del Tractat. Les **comunicacions del públic** es troben regulades al paràgraf 18 de l'Annex de la Decisió I/7.

D'acord amb l'article 15 del Conveni d'Àrhus, el procediment de les comunicacions es caracteritza per tenir un caràcter **consensual, facultatiu, no conflictiu, no judicial i consultiu**. Això fa palès que no ens trobem davant d'un mecanisme les resolucions del qual tinguin un efecte coactiu per a l'estat incomplidor.

Per garantir el funcionament de les comunicacions del públic, cal la intervenció d'una sèrie d'òrgans creats pel mateix Conveni. Per una banda, el Comitè de Compliment instrueix tot el procediment i emet unes conclusions amb mesures a prendre pels estats incomplidors. Per l'altra, la reunió de les Parts és l'òrgan que s'encarrega de confirmar aquestes mesures i adoptar-ne d'altres un cop s'han resolt els procediments de comunicacions, i en fa un seguiment. Per acabar, la Secretaria intervé com a interlocutora entre el Comitè de Compliment i les Parts.

(V) Qui les pot presentar?

Les comunicacions poden ser presentades per qualsevol membre del públic. Com ja hem vist al punt 3, e, segons l'article 2.4 del Conveni d'Àrhus, dintre d'aquesta categoria s'hi inclou **tota persona física**

o jurídica de qualsevol estat, sense necessitat de ser nacional d'un membre del Conveni –en cas de persones físiques–, ni tenir-hi el domicili social –en cas de persones jurídiques–. El comunicant pot registrar la comunicació en representació pròpia o mitjançant un representant amb coneixements legals. En aquest cas, ha de comunicar-ho per escrit al Comitè. No cal un advocat, si bé és recomanable l'assessorament legal previ per tal que la comunicació tingui més possibilitats d'èxit.

(VI) Contra qui es presenten?

Les comunicacions del públic es presenten contra aquell **estat part que ha ratificat el Conveni** com a mínim **un any abans** de la data en què es realitza la comunicació. Això no significa que no se li pugui reclamar res del que faci el primer any, sinó que a partir del segon any es podran presentar comunicacions sobre vulneracions realitzades el primer any.

Això no obstant, **l'estat part pot excloure's** del mecanisme de comunicació pública durant un període màxim de quatre anys si ho sol·licita dins del termini d'un any des que l'ha ratificat, i conseqüentment es denega qualsevol comunicació referent a la part interessada en qüestió.

(VII) On es presenten?

Les comunicacions del públic s'han d'adreçar al Comitè de Compliment, però s'envien a la **Secretaria** del Conveni, preferentment per correu electrònic a (arhus.compliance@unece.org), tot i que també es poden enviar per correu postal (adreça: Secretary to the Århus Convention Compliance Committee, United Nations Economic Commission for Europe, Environment Division, Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland.).

(VIII) Forma i contingut de la comunicació

Les comunicacions del públic han de complir uns **requisits formals i materials** que el comunicant ha de respectar rigorosament, perquè en depèn la seva l'admissió preliminar. Al web del Comitè, a l'apartat de comunicacions del públic, es facilita un **model de comunicació** (<https://unece.org/env/pp/cc/communications-from-the-public>).

El primer element que ha d'incloure és una descripció dels fets que es denuncien. És molt important fer-ho d'una manera clara i concisa i aportar la documentació que el comunicant consideri necessària per fonamentar la comunicació. Ara bé, cal evitar aquella documentació supèrflua i redundant que no ajudi a delimitar-ne l'objecte.

D'altra banda, els fets han de tenir una protecció en el Conveni, de manera que el comunicant ha de citar aquelles disposicions que considera vulnerades. A més, ha d'indicar si la naturalesa de l'incompliment rau en el fet que l'estat membre ha vulnerat els drets d'accés a la informació, a la participació del públic o a la justícia, o bé ha incomplert d'una manera general la implementació del Conveni a la legislació nacional. És molt important acreditar incompliments estructurals del Conveni per part de l'Estat i no tant incompliments puntuals.

També la **informació** aportada ha de ser l'estrictament **l'essencial**; entre aquesta destaca la legislació estatal relativa al cas concret, les decisions i els resultats d'altres procediments als quals s'hagi acudit per defensar els drets que es consideren vulnerats i la documentació intercanviada amb les autoritats de l'estat membre respecte de l'objecte de la comunicació. Es recomana no superar una extensió total de 10 pàgines, excepte en casos complexos, en què pot arribar a 20.

El comunicant també ha d'especificar, d'una banda, **si ha acudit a mecanismes** de l'estat o internacionals per defensar els drets que

considera vulnerats. No obstant això, no es tracta d'un requisit i, per tant, no haver-ho fet no implica la inadmissió automàtica de la comunicació. De l'altra banda, pot sol·licitar que certa informació sigui **confidencial** per preservar la seva intimitat.

La comunicació s'ha de presentar preferiblement en una **llengua autèntica** del Conveni, és a dir, anglès, francès o rus. Si s'envia en qualsevol de les dues últimes, la Secretaria les tradueix a l'anglès, per bé que això acostuma a suposar un alentiment del procediment. En cas que s'envii totalment o parcialment en una llengua diferent de l'anglès, el comunicant ha d'adjuntar una traducció, preferiblement en anglès i, si pot ser, certificada.

(IX) Procediment de les comunicacions

Actualment, el **procediment** de comunicació té una durada que oscil·la entre els dos anys i mig i els tres anys en total. Tota la informació que es genera respecte de cada procediment es pot consultar al web del Conveni d'Àrhus.

Podem descriure el procediment mitjançant fases:

(1) Primera fase

El procediment s'inicia a instància del públic en enviar la comunicació a la Secretaria. Aquesta fa un **primer control de formalitat** i, si la valoració és negativa, demana al comunicant que torni a presentar la comunicació.

(2) Segona fase

Si la Secretaria l'admet, l'envia a la Presidència i Vicepresidència del Comitè de Compliment perquè facin un **segon control de formalitat**. Si la valoració és negativa, la Secretaria demana al comunicant que torni a presentar la comunicació.

(3) Tercera fase

Si se supera el segon control de formalitat, la Secretaria **informa l'estat part** sobre la presentació d'una comunicació respecte d'un possible incompliment seu. Així mateix, informa les dues parts (comunicant i estat) que, en la propera **reunió** del Comitè, s'analitzarà l'admissibilitat de la comunicació en dues sessions consecutives: una primera de pública en què les dues parts podran participar, i una segona de privada en què el Comitè decidirà definitivament si admet la comunicació o no.

En un termini màxim de **2 setmanes després** de la reunió, la Secretaria informa les dues parts sobre **l'admissió, inadmissió o ajornament** de la decisió.

En el primer supòsit, la Secretaria reenvia la comunicació a l'estat, el qual disposarà d'un termini màxim de cinc mesos des de la data de notificació per a respondre la comunicació mitjançant explicacions i declaracions escrites. En cas que s'inadmeti, el comunicant serà informat del motiu d'aquesta decisió i el cas es tancarà, encara que es preveu un termini de cinc setmanes perquè demani una reconsideració al Comitè. Si ho fa, l'estat té tres mesos per a contestar. La decisió final del Comitè és ferma.

(4) Quarta fase

Transcorregut el termini de cinc mesos, el Comitè de Compliment pot decidir celebrar una **sessió pública** en què dona audiència a les dues parts per tractar el fons de l'assumpte.

(5) Cinquena fase

Tant si se celebra la sessió pública com si no, quan el Comitè tingui suficient informació del cas, redacta en sessió privada les **conclusions** sobre la possible vulneració del Conveni i la Secretaria les envia a les parts perquè presentin **comentaris** al respecte. La versió final de l'informe de conclusions es penja al web de la UNECE en anglès, francès i rus.

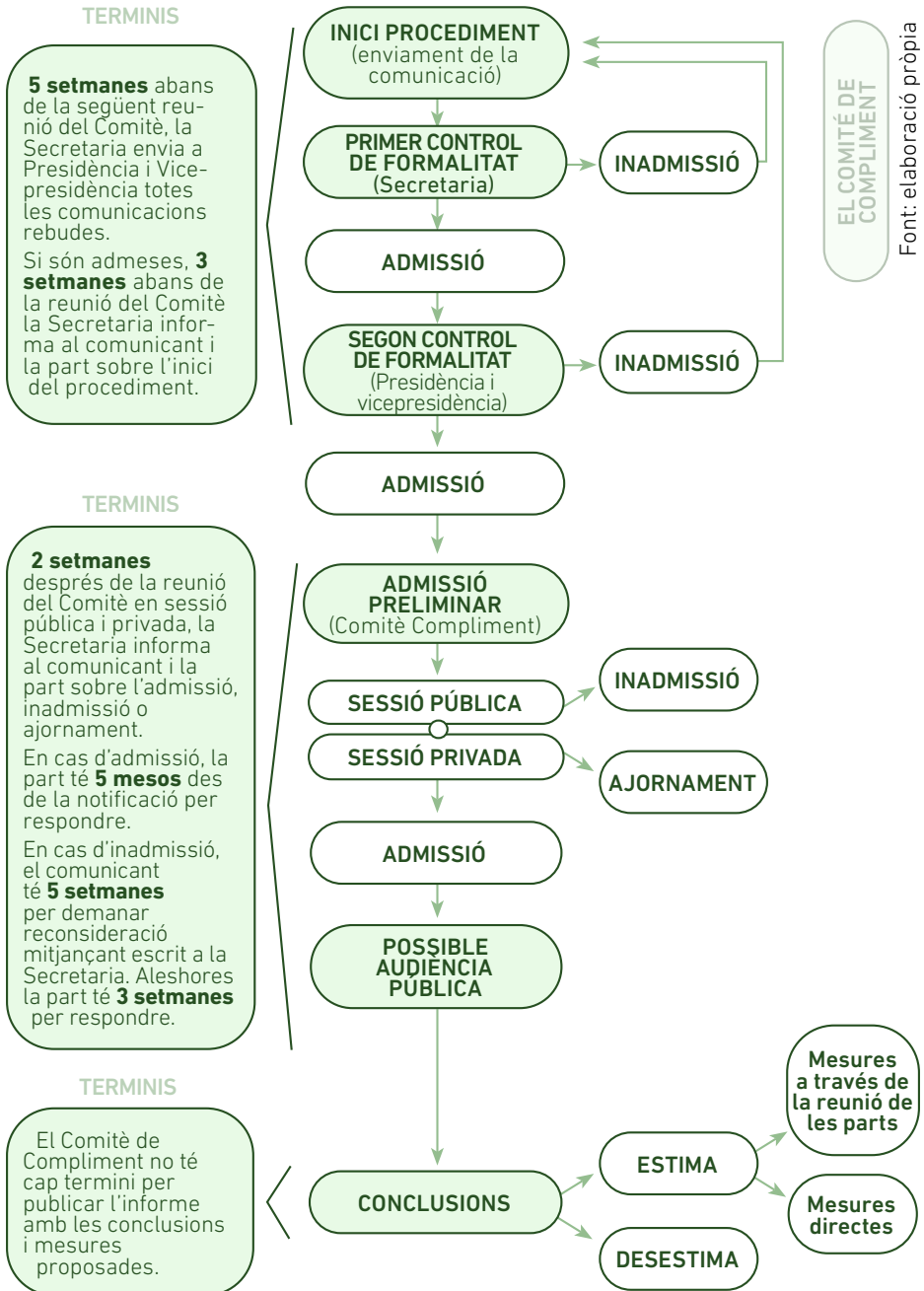
(X) **Mesures previstes per a garantir el compliment del Conveni**

Les conclusions del Comitè de Compliment poden contenir consells i mesures d'assistència a l'estat per a complir el Conveni i, previ consentiment de l'estat, recomanacions (fins i tot especificant mesures específiques) i requeriments per a presentar una estratègia, i l'estat haurà d'enviar informes dels progressos realitzats.

En el cas de manca de previ consentiment per part de l'estat, el Comitè ha de proposar les recomanacions i requeriments d'estratègies a la reunió de les Parts perquè sigui aquesta, a la sessió següent, qui decideixi com fer complir el Conveni. A més, la reunió de les Parts també pot emetre declaracions formals d'incompliment o bé prendre les mesures directament: amonestacions, suspensió de drets i privilegis del Conveni i qualsevol altra mesura consultiva i no judicial.

El Comitè de Compliment seguirà el compliment de les seves conclusions i de les decisions de la reunió de les Parts i ho comunicarà a aquesta darrera perquè decideixi si l'estat ja compleix amb el Conveni i, en cas negatiu, adopti les mesures que cregui convenients.

5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient



F. Queixes a la Comissió Europea i peticions al Parlament Europeu

(I) Queixes a la Comissió

(1) Què són les queixes a la Comissió Europea?

Són **denúncies** que la ciutadania pot presentar davant de la Comissió Europea quan consideri que un estat membre de la UE ha adoptat mesures legals, reglamentàries o administratives que vulneren el dret de la UE. Si una denúncia és admesa per la Comissió, aquesta pot iniciar l'anomenat procediment d'infracció.

(2) Qui les pot registrar?

Qualsevol persona (incloent-hi les ONG ambientals) pot presentar-la i de manera gratuïta. No és necessari demostrar l'existència de cap interès per actuar ni que la infracció al·legada afecti directament el denunciant. No cal tampoc un advocat, si bé és recomanable l'assessorament legal previ perquè la queixa tingui més possibilitats d'èxit.

(3) On es presenten?

Les queixes es poden presentar a la Comissió Europea mitjançant fax, correu postal (adreça: Secretaria General de la Comissió, 1049 Brussel·les, Bèlgica), correu electrònic (SG-PLAINTES@ec.europa.eu), o bé omplint el formulari interactiu de denúncia disponible a la pàgina web de la Comissió (https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_es/index.html).

(4) Forma, contingut i instrucció de les queixes

Les queixes són denúncies que es poden presentar a la Comissió i **no requereixen formalitats** especial-

5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient

ment concretes. Poden ser presentades en nom propi o en representació d'un tercer, escrites en qualsevol llengua oficial de la UE. S'han d'indicar tant les dades que identifiquin la persona, com la informació que identifiqui l'administració que es considera que ha vulnerat el **dret de la UE** (només pot ser d'un estat membre).

Seguidament s'han d'enumerar les **mesures nacionals específiques** que el denunciador considera que infringeixen la legislació de la UE i justificar per què es considera que en són contràries. D'altra banda, el denunciador ha d'indicar quina **normativa de la UE** (no normativa estatal) considera infringida. És molt important acreditar incompliments sistèmics per part de l'estat i no tant incompliments puntuals.

Es recomana que s'indiquin també els documents que poden servir com a **prova** de la vulneració denunciada. Aquesta informació no s'ha d'enviar amb la queixa, però pot ser sol·licitada per la Comissió al denunciador més endavant. També ha de reflectir si el denunciador ha emprès alguna **acció davant de les instàncies** pertinents de l'estat membre per resoldre el problema, així com si s'ha posat en coneixement d'alguna altra institució.

Una vegada presentada la queixa, la Comissió la registrarà en el termini de 15 dies i decidirà sobre la seva **instrucció**. Cal destacar que la Comissió no instrueix cap queixa si incorre en els casos següents: a) és anònima; b) hi consta una adreça incompleta; c) no fa referència explícita o implícita a un estat membre al qual se li puguin atribuir mesures o pràctiques contràries al dret de la UE; d) denuncia pràctiques d'una persona

o entitat privada, excepte si en aquesta hi participen poders públics o aquests tenen una actitud passiva al respecte; e) que no formuli una queixa; f) formula una queixa respecte de la qual ja existeix una posició clara, pública i reiterada de la Comissió, o g) formula queixes excloses de l'àmbit d'aplicació del dret de la UE en limitar-se a comunicar vulneracions exclusives de la legislació de l'estat.

El termini general d'instrucció de les queixes és d'1 any, si bé la Comissió el pot superar tot havent de comunicar-ho al denunciant.

(5) Procediment d'infracció

Si la Comissió Europea instrueix la queixa, pot iniciar un **procediment d'infracció contra l'estat** membre denunciat, d'acord amb l'article 258 del TFUE.

Cal tenir present que, a diferència de la comunicació del Conveni d'Àrhus, el **denunciant no és part** del procediment, de manera que la seva participació acaba generalment amb la presentació de la queixa, encara que pot sol·licitar participar-hi per concretar els elements de la denúncia. A més, la Comissió pot decidir interpellar-lo en qualsevol moment. Si, per contra, la desestima, ho comunica al denunciant i li concedeix un termini de quatre setmanes perquè presenti alegacions.

El procediment d'infracció es divideix en **dues fases**:

1. En la primera fase, la Comissió emet una **carta d'emplaçament** i la remet a l'estat membre.
2. En la segona fase, si la Comissió no troba convincent la resposta de l'estat, emet un **dictamen motivat** i el remet a l'estat membre.

5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient

3. Si l'estat no compleix amb el dictamen, la Comissió pot presentar un **recurs d'incompliment** al Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

Aquest procediment no té cap termini de resolució, de manera que a la pràctica la seva tramitació té una **durada indeterminada**.

Finalment, cal tenir present que la instrucció de la queixa, l'inici i la tramitació de les fases del procediment d'infracció i la presentació del recurs d'incompliment són decisions discrecionals de la Comissió i que el TJUE s'ha negat a controlar.

(II) **Peticions al Parlament Europeu**

- (1) Què són les peticions al Parlament Europeu?

Són un instrument que la ciutadania pot utilitzar **perquè el Parlament Europeu s'assabenti i investigui possibles infraccions del dret de la UE** per part dels estats membres.

- (2) Qui les pot presentar?

Les peticions poden ser presentades per qualsevol **ciutadà** de la UE, o qualsevol persona física o jurídica que **resideixi** o tingui domicili social en un estat membre. Per altra banda, també les poden presentar aquelles persones físiques i jurídiques que no siguin ciutadanes de la UE ni hi tinguin residència o domicili, tot i que reben un **tracte diferenciat**.

- (3) On es presenten?

Les peticions poden ser presentades d'una manera **individual o col·lectiva** i han d'**afectar directament**

el peticionari, ja que es busca evitar que es presentin peticions sobre qüestions generals internes dels estats membres amb l'únic objectiu de fer-ne ressò.

La peticions s'envien per correu postal a la seu del Parlament Europeu (President de la Comissió de Peticions, Parlament Europeu, B-1047 Brussel·les) o a través del Portal de Peticions que es troba al web de la institució (<https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/es/registration/register>).

(4) Forma i contingut de les peticions

Si s'envien per correu postal, les peticions han de mencionar el nom i domicili del peticionari, així com definir clarament el seu objecte.

Han d'estar escrites en qualsevol **llengua oficial** de la UE, encara que la Mesa del Parlament pot decidir acceptar-ne en altres idiomes sempre que siguin considerats oficials pels ordenaments dels estats membre de què es tractin.

En el cas d'enviar-les per mitjà del web del Parlament Europeu, el peticionari s'ha de registrar i ha d'omplir el formularis pertinents.

(5) Procediment de les peticions

Les peticions admeses a tràmit són **estudiades per la Comissió de Peticions** del Parlament Europeu. Si escau, aquesta comissió pot decidir presentar una **resolució** de la petició al Ple del Parlament perquè sigui sotmesa a votació única. El termini màxim per a ser tractada en la sessió plenària és de vuit setmanes. D'altra banda, també pot decidir elaborar un **informe**

5. Mecanismes de garantia de la participació pública en medi ambient

en què examini l'aplicació o interpretació del dret de la UE relacionat amb l'objecte de la petició.

En el seu cas, la comissió pot **sol·licitar al president o la presidenta del Parlament** que remeti les seves opinions o recomanacions a la Comissió Europea, Consell o autoritat de l'estat membre perquè actui al respecte o respongui. Un cop finalitzat l'examen, es dona per **conclòs** el procediment i s'informa d'una manera motivada als peticionaris de totes les mesures adoptades. Tota la informació que conforma el procediment és publicada al web del Parlament Europeu. Si la comissió rep noves dades d'una petició conclosa i els peticionaris ho sol·liciten, aquesta podrà reobrir-se.

INFORMACIÓ D'INTERÈS



GUIA SOBRE PARTICIPACIÓ PÚBLICA EN MEDI AMBIENT

Normativa ambiental principal

- Conveni internacional sobre accés a la informació, la participació pública en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria ambiental de 25 de juny de 1998 (Conveni d'Àrhus)
- Llei estatal 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
- Decret 2/2022, de 4 de gener, del Registre d'Entitats de Medi Ambient

Documents rellevants

- Decisió I/7 de la Reunió de les Parts del Conveni d'Àrhus sobre el procediment de revisió de compliment, 2004
<https://unece.org/env/pp/cc/communications-from-the-public>
- Decisió VII/9 de la Reunió de les Parts del Conveni d'Àrhus sobre un mecanisme de ràpida resposta sobre defensors ambientals, 2021
https://unece.org/sites/default/files/2021-11/ECE.MP.PP.2021.RRM.CRP.8_3.pdf
- UNECE, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, United Nations, New York and Geneva, 2nd edition, 2019.
[file:///C:/Users/Alex/Downloads/Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee 2019.pdf](file:///C:/Users/Alex/Downloads/Guide%20to%20the%20Aarhus%20Convention%20Compliance%20Committee%202019.pdf)
- UNECE, *Procedure for processing new Communications*, 2015
[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Guidance/Procedure New Communications final v18.12.2015.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Guidance/Procedure%20New%20Communications%20final%20v18.12.2015.pdf)

- Council of Europe/European Court of Human Rights, *European Court of Human Rights Case-Law Guides- Environment*, 2022
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Environment_ENG
- Informes anuals sobre el seguiment de l'aplicació del dret de la UE
https://commission.europa.eu/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en
- Comunicació de la Comissió Europea "Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación" (2017/C 18/02). L'annex es refereix a la queixa o denúncia a la Comissió Europea
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=EN)
- Mir, O; Hofmann, H; Schneider, JP; Ziller, J. et al (dir.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Madrid, INAP, 2015
<http://www.reneual.eu/images/Home/codigoreneualdeprocedimiento-administrativodelaue.pdf>

Webs rellevants

- Conveni d'Àrhus (participació pública)
<https://unece.org/environmental-policy-1/public-participation>
- Århus Clearinghouse for Environmental Democracy (documentació sobre el Conveni d'Àrhus)
<https://Århusclearinghouse.unece.org/>
- Comitè de Compliment del Conveni d'Àrhus
<http://www.unece.org/env/pp/cc.html>
- UNECE, Comunicacions del públic
<https://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>
- Formulari de queixa o denúncia a la Comissió Europea per infracció del dret de la UE
https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_es/index.html

- Procediment d'infracció a la Comissió Europea
https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure_es#stages-of-an-infringement-procedure
- Cercador de procediments d'infracció a la Comissió Europea
https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=1&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=ES&DG=ENV&title=&submit=Search
- Com accedir als documents de la Comissió
https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/access-documents/how-access-commission-documents_es
- Accés Info Europe
<https://www.access-info.org/>
- Iniciativa Ciutadana Europea (informació bàsica)
https://citizens-initiative.europa.eu/_es
- Consultes públiques de la Comissió Europea
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives_es
- Peticions del Parlament Europeu
<https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/es/registration/register>
- Defensora del Poble de la UE (queixes)
<https://www.ombudsman.europa.eu/es/make-a-complaint>
- Síndic de Greuges (consultes i queixes)
<http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=65>
- Registre d'Entitats de Medi Ambient
https://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/educacio_i_sostenibilitat/tercer_sector_ambiental/registre_dentitats/index.html

La crisi ambiental en la que estem immersos té un abast global i local que afecta greument el medi ambient i les persones.

Aquesta guia és una eina adreçada a grups, estudiants, professionals i a qualsevol persona interessada amb l'objectiu d'oferir la informació més rellevant i pràctica per saber com participar davant de l'administració per a la defensa del medi ambient.

Ha estat elaborada pel Fons de Defensa Ambiental amb la col·laboració de la Clínica jurídica ambiental del programa dret al Dret de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona i l'Institut de Drets Humans de Catalunya.

