

LA CLAUSURA I LA SUSPENSIO,
EN LES ACTIVITATS AMB INCIDÈNCIA
AMBIENTAL SOTMESES AL RÈGIM
DE LLICÈNCIA I COMUNICACIÓ, EN L'ÀMBIT
MUNICIPAL, D'ACORD AMB LA REGULACIÓ
CONTINGUDA A L'ART. 53 DE LA LLEI 3/1998,
DE 27 DE FEBRER, DE LA INTERVENCIÓ
INTEGRAL DE L'ADMINISTRACIÓ AMBIENTAL,
DEL PARLAMENT DE CATALUNYA*

Joan Pere López Pulido

Professor col·laborador de dret administratiu,
de la Facultat de Dret d'ESADE-Universitat Ramon Llull

Sumari

1. Context i justificació de la Llei del Parlament de Catalunya 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental (LIIAA). Antecedents i activitats sotmeses. Significat i abast del concepte de *medi ambient*. Principis d'aplicació a les activitats sotmeses a la LIIAA. Intervenció dels poders públics en l'activitat econòmica des de la perspectiva mediambiental.
2. Marc constitucional. Concurrencia de drets constitucionals: dret de propietat, llibertat d'empresa, funció social de la propietat, protecció de la salut, protecció del medi ambient, dret a la intimitat personal i familiar (STEDH de 9 de desembre de 1994, assumpte *López Ostra contra España*). Distribució competencial: Estat, Generalitat, entitats locals. Principis i normes comunitàries d'aplicació.
3. La LIIAA. Posició de la Llei en l'ordenament. Relació amb altra normativa concurrent i amb les normes tècniques. Entrada en vigor i disposicions transitòries. Règim jurídic de les tècniques d'intervenció.
4. Les mesures de restitució de l'ordre jurídic. Les activitats clandestines. La clausura. El procediment sancionador i la suspensió. Procediment per decretar la clausura, la revocació de l'acte per ineficàcia sobrevinguda, i la suspensió en un procediment sancionador, als àmbits de competència municipal.

1. Context i justificació de la Llei del Parlament de Catalunya 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental (LIIAA). Antecedents i activitats sotmeses. Significat i abast del concepte de *medi ambient*. Principis d'aplicació a les activitats sotmeses a la LIIAA. Intervenció dels poders públics en l'activitat econòmica des de la perspectiva mediambiental

*He d'agrair a l'Institut de Gestió Urbanística i Activitats Locals de la Diputació de Barcelona l'encàrrec original d'un informe que ha donat lloc a aquest article. Així mateix, he d'agrair a les magistrades de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ de Catalunya, Il·lmes. Sres. Celsa Picó i Pilar Martín, per haver-me facilitat la sentència referida a la nota 49, de la qual l'última va ser ponent, i que és manifestació d'una fonamentació jurídica excel·lent.

1.1. *Antecedents normatius a Catalunya en matèria d'activitats classificades i activitats sotmeses a la LIIAA*

La normativa d'aplicació a Catalunya en aquesta matèria es troba regulada en els seus aspectes substantius per la diferent normativa sectorial sobre legislació ambiental desenvolupada en el marc de les directives comunitàries, per la legislació estatal i la de la Generalitat, en els àmbits de l'ordenació del territori i urbanisme (usos i aprofitament, distàncies); protecció i gestió de les espècies animals (caça, pesca) i vegetals (flora) i dels espais naturals (activitats extractives); impacte ambiental; costes; aigües (cicle hidrològic, sanejament); residus (envasos, reciclatge); seguretat nuclear i energia radiològica; protecció civil; seguretat, qualitat i normativa industrial; ambient atmosfèric; sorolls; salut i alimentació; espectacles, activitats recreatives i establiments públics; essencialment. En relació amb els seu aspecte adjectiu, ritual o procedimental, la regulació es preveia al Decret 2414/1961, de 30 de novembre, que aprovava el Reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses, modificat pel Decret 3399/1964 (RAMINP) i, desplegat en la Instrucció aprovada per Ordre de 15 de març de 1963, i declarat inaplicable a Catalunya per la disposició addicional sisena de la LIIAA. Tanmateix era d'aplicació el Decret 179/1995, de 13 de juny, del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, que aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (en endavant ROAS), tal com es preveu al seu art. 1, que ara s'haurà d'aplicar sempre que no contradigui les previsions contingudes en la LIIAA i al Decret 136/1999, de 18 de maig, que aprova el Reglament general de la Llei. El ROAS preveu, als art. 4 i 59, en relació amb l'art. 220 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, la potestat d'ordenació dels ens locals de l'activitat dels ciutadans mitjançant ordenances mediambientals, entre d'altres, i regula als art. 92 a 96 els tràmits per a la obtenció de la llicència d'obertura d'establiments, així com l'expedient per a la posada en funcionament d'instal·lacions i activitats, i la comunicació prèvia en l'exercici d'activitats no classificades, així com els principis i criteris de l'exercici de la potestat sancionadora, el procediment general d'atorgament de llicències i actes de control preventiu, incloent-hi els preceptes relatius a la seva anul·lació i revocació, essent norma prevalent en aquests aspectes procedimentals respecte a les previsions normatives efectuades al RAMINP. En relació amb aspectes organitzatius, competencials i d'intervenció, la Generalitat els va regular al Decret 87/1982, de 29 de març, pel qual es crea la Comissió Central d'Indústries i Activitats Classificades i de reordenació del tràmit d'intervenció de la Generalitat en la qualificació i Informe de les activitats, al Decret 346/1988, d'1 de desembre, pel qual es faculta els consells comarcals per a intervenir en el tràmit de qualificació i informe de les activitats classificades, al Decret 257/1995, de 14 de setembre, sobre la documentació que s'ha d'adjuntar a la sol·licitud de llicència de determinades activitats classificades, a l'Ordre de 5 d'agost de 1982, per la qual es regula el tràmit de visita de comprovació per a l'exercici d'activitats classificades, a l'Ordre de 5 d'agost de 1982, per la qual es desplega la normativa sobre l'exempció del tràmit de qualificació i informe de determinades activitats per les comissions territorials d'indústria i activitats classificades, i a l'Ordre de 13 de desembre de 1999, sobre el programa d'avaluació d'insalubritat d'activitats classificades. Totes aquestes normes s'hauran

d'entendre vigents en allò que no s'oposin a la LIIAA (disposició derogatòria), i al seu Reglament general (disposició derogatòria).

D'altra banda, i en relació amb aspectes de política legislativa, l'any 1987 la Generalitat va intentar regular la matèria del control de les activitats classificades, i el Departament de Governació va elaborar un projecte de llei, que no es va aprovar per la convocatòria d'eleccions en el procés parlamentari, i no es va presentar en la legislatura següent. Posteriorment, els anys 1995 i 1997, el Departament de Medi Ambient va elaborar dos avantprojectes de llei, fins al Projecte de llei elaborat pels departaments de Medi Ambient i Indústria, convertit finalment l'any 1998 en la LIIAA, modificada per la Llei 1/1999, de 30 de març, en la seva disposició final quarta, i per la Llei 13/2001, de 13 de juliol, en la seva disposició transitòria segona, apartat I, i disposició transitòria tercera, i desplegada reglamentàriament pel Decret 136/1999, de 18 de maig, que aprova el Reglament general de la Llei i adapta els seus annexos (en endavant Reglament general LIIAA). Tanmateix, es va aprovar per Resolució de 28 de novembre de 2000, del conseller de Medi Ambient, una Ordenança municipal tipus reguladora de la intervenció administrativa de les activitats en el marc de la LIIAA, per tal que es pugui utilitzar com a model per part dels municipis en l'exercici de la seva potestat d'ordenació en matèria mediambiental. En el mateix sentit, la Diputació de Barcelona també va procedir a l'aprovació d'un model de referència pels municipis, d'ordenança reguladora de la intervenció integral de l'administració ambiental en les activitats i instal·lacions.¹ Finalment s'ha de dir que per a la ciutat de Barcelona la intervenció administrativa de les activitats s'ha d'ajustar a la regulació efectuada a la Llei del Parlament de Catalunya 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona.²

En relació amb les activitats sotmeses a la LIIAA, s'ha de dir que el seu art. 4 defineix el concepte d'*activitat* com «l'explotació d'una indústria o un establiment susceptibles d'afectar la seguretat, la salut de les persones o el medi ambient». En aquest sentit, sotmet a l'aplicació de la Llei les activitats, de titularitat pública o privada, susceptibles d'afectar el medi ambient, la seguretat i la salut de les persones (art. 3.1 LIIAA), i estableix un sistema d'intervenció administrativa en funció de la incidència ambiental que puguin tenir les activitats, segons sigui elevada, moderada o baixa. Així, doncs, a l'art. 4 del Reglament general LIIAA es classifiquen les activitats en: industrials, mineres, agrícoles i ramaderes, energètiques, comercials i de serveis, recreatives, d'espectacles i oci, i de gestió de residus. Quant a l'abast d'aquesta subjecció, ho és respecte a l'obertura, posada en funcionament, canvis substancials, modificacions d'ús i trasllat d'establiments industrials o mercantils i de les instal·lacions quan siguin destinades a aquestes activitats, així com els traspassos i novacions subjectives (art. 11, 24, 41. 1 i 4 de la LIIAA; 24, 38 i 73 del Reglament general LIIAA, i 92 a 94 del ROAS).

1. BOP núm. 131, de 2 de juny de 1999. Choy i Tarrés, A. *L'autorització i la llicència ambiental (especial referència a la gestió municipal)*. Bayer Hermanos, Barcelona, 2000.

2. Així es preveu a la disposició addicional setena del Reglament general LIIAA.

1.2. *Significat i abast del concepte de medi ambient.*

Principis d'aplicació a les activitats sotmeses a la LIIAA

La transcendència sociològica i de política legislativa del concepte de *medi ambient*, «sorgeix com una realitat nova, diferent i global respecte a tots els anteriors conceptes parcials que se subsumien en la sanitat i la higiene. En efecte, el nou concepte de *medi ambient* s'insereix dins un moviment ideològic i polític que comença essent marginal al sistema fins a arribar a ser assumit com una preocupació important per tots els països desenvolupats econòmicament. Aquest nou concepte de *medi ambient* és el producte d'una societat industrial que ha reflexionat sobre la tensió que es genera en el desenvolupament econòmic i els recursos naturals. Cal procurar que aquesta inevitable tensió no arribi a convertir-se en una veritable contradicció, i d'aquesta constatació apareixen en la majoria d'estats industrials mesures polítiques concretes que fan que el concepte *medi ambient* tingui una entitat pròpia, diferent de les anteriors aproximacions reduïdes a la sanitat i la higiene, i necessitada de polítiques legislatives noves».³ Això ha comportat la recepció del concepte per les diferents constitucions, ha atorgat rang constitucional al medi ambient, i materialitza un dels principis de la declaració continguda a la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Humà, realitzada a Estocolm l'any 1972, al seu principi primer, en el sentit que «l'ésser humà té el dret fonamental a la llibertat, a la igualtat i a gaudir de condicions de vida adequades en un medi de qualitat tal que li permeti portar una vida digna i fruit de benestar, i té la solemne obligació de protegir i millorar el medi per a les generacions presents i futures». Principi que parteix de l'art. 11 del Pacte internacional de drets econòmics, culturals i socials de Nacions Unides,⁴ que reconeix el dret a un nivell de vida adequat i a una millora continuada de les condicions d'existència, essent dret de tota persona la millora en tots els seus aspectes de la higiene del treball i del medi ambient (art.12.2.b). Aquests principis continguts en declaracions internacionals, constitueixen una interpretació generalment acceptada de la noció de drets humans recollida a la Carta de les Nacions Unides.⁵ En aquest sentit són elements integrants del bloc de la constitucionalitat⁶ i tenen efectes jurídics.⁷

Sobre el contingut constitucional del concepte de *medi ambient*, el Tribunal Constitucional⁸ ha entès que es tracta d'un concepte ampli i complex, polifacètic i transversal, que descriu com un «conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades

3. Així es manifestava el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, al seu Dictamen núm. 109, de 5 de novembre de 1985.

4. Aprovat per l'Assemblea General el 10 de desembre de 1948.

5. En aquest sentit es manifesta Makarewicz, *La protection internationale du droit à l'environnement. Environnement et droits de l'homme*, UNESCO, París, 1987, pàg. 81.

6. Ruiz-Giménez, F., «Comentario al art. 10 de la Constitución española», a Alzaga, O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1979, tom II, pàg. 135-136.

7. Carrillo Salcedo, E., *Soberanía del Estado y derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1976, pàg. 370-385.

8. Fonaments jurídics 4 i 7 de la STC de 26 de juny de 1995, sobre la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació d'espais naturals i de la flora i la fauna silvestres.

para hacer su vida», i afegeix «que es el entorno vital del hombre en un régimen de armonía que aún lo útil y lo grato». Entenent, tanmateix, que el concepte de *medi ambient* inclou el de protecció ambiental que «consiste en una acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva».

S'ha de dir que el nucli de la qüestió mediambiental queda integrat per la tensió entre dues necessitats socials, el desenvolupament econòmic i el manteniment d'un medi ambient adequat, que ha dut a terme la teorització del concepte de *desenvolupament sostenible*,⁹ com aquell «que no impliqui deteriorament de la riquesa natural que avui tenim, essent capaços de deixar a les generacions posteriors, almenys, el nivell de riquesa natural del qual avui disposem». Aquest concepte es va consagrar a la Declaració de la Conferència Internacional de les Nacions Unides sobre Medi Ambient i Desenvolupament, realitzada a Rio, l'any 1992: al seu principi primer estableix que «els éssers humans constitueixen el centre de les preocupacions relacionades amb el desenvolupament sostenible. Tenen dret a una vida saludable i productiva en harmonia amb la naturalesa». Per tant, i per la seva pròpia condició, el medi ambient no es pot deixar únicament a les regles del mercat,¹⁰ sinó que requereix d'un *ius cogens*, d'una regulació imperativa que contingui normes d'acció, sota fórmules de vigilància i control administratiu. La Unió Europea ha estat sensible a aquesta influència social i ha adoptat mesures respecte al medi ambient, a partir de l'anomenada Acta única de 17 de febrer de 1986, modificada pels tractats de Maastricht de 7 de febrer de 1992, i d'Amsterdam de 2 d'octubre de 1997, mitjançant la introducció de tres nous preceptes (els art. 130R, 130S i 130T) al Tractat de la CE de 27 de març de 1957, en els quals s'anuncien com a finalitats i objectius a aconseguir en matèria mediambiental els següents:

- la conservació, la protecció i la millora de la qualitat del medi ambient;
- la protecció de la salut de les persones;
- la utilització prudent i racional dels recursos naturals, i
- el foment de mesures a escala internacional destinades a fer front als problemes regionals o mundials del medi ambient.

Aquestes finalitats i objectius tenen un aspecte determinant en les polítiques de la Unió Europea, i en aquest sentit ho estableix l'art. 130R.2, que preveu com a norma general vinculant la protecció del medi ambient, quan diu que les exigències d'aques-

9. Subirats Humet, J., *L'ecologia, el territori i el futur de la societat*, Fundació Utopia, Cornellà, 1992, pàg. 13. Lozano Cutanda, B., *Derecho ambiental administrativo*. Dy Kinson, Madrid, 2003, pàg. 45-46.

10. En aquest sentit es pronuncien Ariño Ortiz, G. i Sanz Quintana, G. *Medio ambiente: ¿regulación o mercado?*, Aranzadi, Pamplona, 1992, pàg. 536 i seg.

11. Aquest concepte de funció pública del medi ambient es trasllada al marc juridicoconstitucional espanyol com una tasca dels poders públics, dirigida tant a prevenir, com a restaurar i millorar els recursos naturals (STS de 30 d'abril de 1990 (RA 5620), de 7 de novembre de 1990 (RA 8750)). Vegeu, també, Escribano Collado, P., i López González, J.L., «El medio ambiente como función administrativa», REDA, núm. 26, 1980, pàg. 371 i seg.

12. López Ramón, F., «La política de medio ambiente de la Comunidad europea y su incidencia en el derecho español», a García de Enterría, E. (dir.), *Tratado de derecho comunitario europeo*, Civitas, Madrid, 1986, tom III, pàg. 499-553.

ta protecció s'hauran d'integrar en la definició i en la realització de les altres polítiques de la Comunitat. És a dir, es considera la política ambiental com una funció pública¹¹ de les institucions comunitàries europees, que s'ha construït sobre els principis de prevenció, avaluació, vinculació a coneixements científics i tècnics, «qui contamina paga» (principi que es desenvolupa en el Llibre Blanc sobre responsabilitat ambiental de la Comissió CEE de 9 de febrer de 2000), solidaritat internacional, subsidiarietat i coordinació.¹² En aquest marc, el Reglament general LIIAA, al seu art. 6, estableix els principis sota els quals s'han d'exercir les activitats compreses en l'àmbit d'aplicació de la Llei, i obliga les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, a vetllar pel compliment efectiu d'aquests principis, sota els objectius de qualitat ambiental i seguretat fixats a la legislació vigent: *a)* Prevenir la contaminació, mitjançant l'aplicació de les mesures adequades i, en especial, de les millors tècniques disponibles. *b)* Prevenir la transferència de la contaminació d'un medi a l'altre. *c)* Reduir la producció de residus mitjançant tècniques de minimització i, en tot el que no sigui possible, gestionar-los correctament, valorar-los i, en últim terme, disposar el rebuig de manera que se n'eviti o redueixi l'impacte en el medi ambient, d'acord amb les previsions de la legislació sectorial i les determinacions dels plans i programes que ordenen la seva gestió. *d)* Utilitzar l'energia, l'aigua i les matèries primeres de manera racional, eficaç i eficient. *e)* Prendre les mesures necessàries per prevenir els accidents greus, els incendis i la insalubritat i per minimitzar els seus efectes perjudicials en el cas que es produeixin. *f)* Prendre les mesures necessàries perquè en cessar l'exercici de l'activitat s'eviti qualsevol risc de contaminació i perquè el lloc de l'activitat quedi en un estat satisfactori de tal manera que l'impacte ambiental sigui el mínim possible respecte a l'estat inicial en què es trobava. Es considera que l'estat del lloc és satisfactori si permet la seva utilització posterior per als usos urbanístics admesos.

S'estableix com a obligacions generals de les persones titulars de les activitats: que les instal·lacions que hi estiguin vinculades siguin projectades, instal·lades, utilitzades, mantingudes i controlades de manera que s'assoleixin els objectius de qualitat ambiental i de seguretat que fixa la legislació vigent. Obligacions que es compliran si són desenvolupades i utilitzades, respectivament, d'acord amb la finalitat i l'ús que els són propis i si compleixen les condicions següents: *a)* Que siguin projectades, instal·lades, controlades i que es mantinguin d'acord amb la reglamentació vigent i les instruccions de l'Administració competent i, en absència de reglamentació o d'instruccions específiques, que s'ajustin a les normes tècniques de reconeixement general. *b)* Que compleixin les obligacions establertes per l'autorització o la llicència, si aquestes són preceptives.

1.3. *Intervenció dels poders públics en l'activitat econòmica des de la perspectiva mediambiental*

La configuració de l'Estat constitucional espanyol com un Estat compost, social i democràtic de dret ha permès introduir com a concepte unitari a l'art. 1 CE els principis d'intervencionisme dels poders públics, participació dels ciutadans, vinculació a la Llei de ciutadans i poders públics, i estructuració territorial dels poders públics dotats d'autonomia. La recepció del constitucionalisme alemany (Huber, Heller) ha influït en una Constitució com la espanyola, on coexisteix un model econòmic que per-

met l'existència de la iniciativa privada i la intervenció dels poders públics, des de la garantia dels béns i serveis públics essencials per a tots els membres de la societat, amb una intervenció pública que corregeix els efectes negatius de l'activitat econòmica (com la contaminació, els riscos laborals...), que assegura un estàndard adequat de qualitat de vida, que, tanmateix, assegura unes prestacions mínimes sota els principis d'igualtat, universalitat i no-discriminació (en sectors de l'economia que declari com d'interès general), que assegura, tanmateix, la lliure competència, la seguretat jurídica i la protecció de consumidors i usuaris en el mercat, i que reconeix una pluralitat de poders públics dotats d'autonomia originària o derivada, segons l'àmbit competencial que els correspon, per intervenir en l'ordenació i la gestió d'activitats econòmiques (entre ells, l'Administració general de l'Estat, la de les comunitats autònomes i la de les entitats locals). Els paràmetres sobre els quals es construeix el sistema econòmic que la comunitat autònoma sanciona parteixen de la garantia de la convivència conforme a un ordre econòmic i social just (paràgraf 2 del preàmbul), on es promou el progrés de l'economia per assegurar a tothom una qualitat de vida digna (paràgraf 5 del preàmbul) i facilitar la participació dels ciutadans en la vida econòmica (art. 9.2). Amb aquests fonaments, es reconeix el dret a la propietat privada (art. 33.1), que troba el seu límit en la funció social de la propietat (art. 33.2) i la subordinació a l'interès general (art. 128.1); es reconeix el dret a la iniciativa privada (art. 35.1) en una economia de mercat amb defensa de la competència (art. 38), que troba el seu límit en la concurrència amb la iniciativa pública, les reserves al sector públic, i la intervenció pública en la planificació i desenvolupament de tots els sectors econòmics (art. 128.2, 130 i 131); es reconeixen els drets a la llibertat d'empresa (art. 38) i a la llibertat de circulació i establiment de persones i béns (art. 139), que troben el seu límit en la subordinació de l'activitat empresarial a les exigències de l'economia general (art. 38), a la protecció del medi ambient i la qualitat de vida (art. 45), a la defensa i protecció de consumidors i usuaris (art. 51.1), a la intervenció d'empreses per interès general (art. 128.2), a la regulació del comerç interior, i a l'autorització de productes comercials (art. 51.2). Com es pot veure, l'activitat econòmica és l'àmbit on amb major claredat i intensitat es manifesta la intervenció dels poders públics. En aquest sentit el Tribunal Constitucional ha manifestat que *«la libertad de empresa, junto a su dimensión subjetiva, tiene otra objetiva e institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se ejerce dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado, y entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio»*.¹³ I, per una altra banda, la doctrina constitucional majoritària, i la jurisprudència administrativa, han deixat de manifestar que l'acció dels poders públics no està presidida per principis constitucionals informadors de la seva activitat normativa i ordinària, sinó que ens trobem davant principis amb caràcter normatiu i eficàcia jurídica directa, com ha manifestat el Tribunal Suprem en jurisprudència reiterada quan ha fonamentat que *«los preceptos contenidos en el capítulo III del Título I de la Constitución española, no constituyen meras normas programáticas, que limitan su eficacia al campo de la retórica política. Porque como ya precisó hace años el TS norteamericano en el caso de Trop contra Duller, “las declaraciones de la Cons-*

13. STC 227/1993, de 9 de juliol.

titución no son adagios gastados por el tiempo, ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del Gobierno [...] Son regulaciones de gobierno". Y esta doctrina, aunque establecida por un tribunal extranjero con referencia a la Constitución de su país, es perfectamente trasladable a nuestro ámbito. De manera que ese artículo 45 (protección del medio ambiente y calidad de vida), como los demás del expresado capítulo, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos».¹⁴

S'ha de dir que la intervenció dels poders públics en l'activitat econòmica des de la perspectiva de la protecció mediambiental (art. 45 CE) s'ha lligat a la protecció de les persones des de la perspectiva de la salut (art. 43 CE), mitjançant una intervenció que inicialment es fonamentava sobre el concepte de salubritat, com un bé jurídic protegible respecte a qualsevol activitat susceptible d'afectar directament o indirectament la salut. Sobre aquesta perspectiva es regulen les primeres intervencions,¹⁵ i posteriorment passa a tenir protagonisme la preservació del medi natural, amb regulacions sobre la contaminació i la protecció global del medi ambient, de manera que s'amplia la perspectiva de la protecció mediambiental. En aquest marc, la LIIAA estableix en el preàmbul un sistema d'intervenció administrativa atenent als principis i als criteris generals següents: integració de l'acció pública de prevenció i control de la contaminació, tenint en compte el medi ambient en conjunt; descentralització; coordinació entre les administracions públiques competents; simplificació dels procediments; modernització de les eines de gestió i participació ciutadana.

L'art. 103 CE preveu una posició activa de l'Administració pública, quan vincula la seva actuació al principi d'eficàcia; principi que, en relació amb els articles de la Constitució espanyola sobre protecció mediambiental, comporta un deure positiu als poders públics d'actuar per assolir com a resultat la «qualitat de vida». És a dir, ens trobem davant el reconeixement constitucional d'una funció pública dels poders públics, en matèria de protecció mediambiental.¹⁶

2. Marc constitucional. Concurrència de drets constitucionals: dret de propietat, llibertat d'empresa, funció social de la propietat, protecció de la salut, protecció del medi ambient, dret a la intimitat personal i familiar (STEDH de 9 de desembre de 1994, assumpte *López Ostra contra España*). Distribució competencial: Estat, Generalitat, entitats locals. Principis i normes comunitàries d'aplicació

2.1. Concurrència de drets constitucionals: dret de propietat, llibertat d'empresa, funció social de la propietat, protecció de la salut, protecció del medi ambient, dret a la intimitat personal i familiar (STEDH de 9 de desembre de 1994, assumpte López Ostra contra España)

Com ja s'ha apuntat a l'apartat anterior, la interpretació dels articles constitucionals s'ha de fer d'una manera integradora, que respecti l'equilibri entre drets, va-

14. STS de 25 d'abril de 1989 (RA 3233). Lasagabaster Herrate, I., *Derecho ambiental*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2001, pàg. 146 a 170.

15. Instrucció general de Sanitat de 12 de gener de 1904; RAMINP de 30 de novembre de 1961.

16. Vegeu la nota 11.

lorant que uns actuen de límit dels altres, i que tots s'han d'interpretar d'acord amb el moment social en què s'han d'aplicar (art. 3 del Codi civil), i amb els principis generals de drets humans reconeguts en tractats i declaracions internacionals (art. 10.2 CE), com també de conformitat amb els valors, els principis i els drets constitucionals, de manera que la legalitat ordinària s'ha d'ajustar a l'ordre constitucional.¹⁷ La Constitució espanyola preveu, en l'art. 33, el dret a la propietat privada, i, en l'art. 38, el dret a la llibertat d'empresa, com a drets de configuració legal, que troben els seus límits en la funció social de la propietat prevista a l'art. 33.2; en el dret de protecció de la salut reconegut a l'art. 43.1.2 (que obliga els poders públics a tutelar-lo també amb mesures preventives); en el dret a la intimitat personal i familiar garantit a l'art. 18.1 com a dret fonamental, que protegeix de les immisions contaminants (com l'acústica, o la dels olors) en l'esfera del domicili; i, finalment, en el dret a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona (art. 45 CE), que obliga els poders públics a protegir i millorar la qualitat de vida vetllant per la utilització racional de tots els recursos naturals, i a defensar i restaurar el medi ambient, sota el principi de solidaritat col·lectiva¹⁸ i de reparació del dany causat, que s'haurà de complementar amb el principi comunitari de «qui contamina paga». En aquest sentit, el Tribunal Suprem s'ha pronunciat en la invocació de la protecció del medi ambient, quan existeixen perjudicis o previsibles danys de difícil o impossible reparació, manifestant que *«en la defensa del medio humano —uno de los más preocupantes problemas que se plantean hoy día—, los poderes públicos tienen marcada muy claramente la conducta a seguir, la protección y defensa de aquél. Y ello, no solo por sentido común, sino porque la propia CE, en su art. 45.2, les impone el deber de velar por una utilización racional de los recursos naturales. Obviamente ese deber constitucional alcanza no solo a la Administración Pública sino también a los Tribunales»*.¹⁹ Ens trobem davant un dret prevalent quan col·lideix amb drets subjectius que es troben en l'àmbit de la iniciativa privada, i que constitueix un sistema jurídic (el medi ambient) que integra diferents subsistemes²⁰ (tots els recursos naturals: sòl, subsòl, aire, aigua, sorolls, flora, fauna..., i totes les tècniques d'intervenció administrativa per a la protecció i restauració del medi ambient: protecció de la legalitat urbanística, lluita contra la contaminació de qualsevol tipus, control de la utilització dels recursos naturals, control de qualitat ambiental, protecció del patrimoni forestal...), en els quals aquests diferents subsistemes han de sacrificar el seu desenvolupament en benefici del sistema global. Així, en el cas dels sorolls, el Tribunal Suprem ha manifestat que *«el sistema jurídico de medio ambiente se integra de diversos subsistemas, entre ellos el de la lucha contra la contaminación de cualquier tipo [...]». Esta Sala, que ha de interpretar las normas de conformidad con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, no puede desconocer esta prevalencia de lo medio-ambiental sobre lo urbanístico, que no nace sino que se reconoce en esa Ley (la de 27 de*

17. STC 103/1990, de 4 de juny; 10/1982, de 5 de maig i 22/1984, de 17 de febrer.

18. STC de 30 de novembre de 1990 (RA 9362).

19. AT5 de 17 de febrer de 1990 (RA 1439), ponent: F. González Navarro.

20. González Navarro, F., «La teoría general de sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico», *Revista Persona y Derecho* núm. 21, 1989, pàg. 23-172, considera el sistema com un conjunt d'elements interrelacionats i solidaris que responen a unes pautes de comportament coherent, sens perjudici de la heterogeneïtat que puguin tenir entre ells els elements components.

marzo de 1989, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestre), porque pertenece a la naturaleza misma de las cosas. Y como poder público que también es, este Tribunal está conminado constitucionalmente a velar por ese medio ambiente, lo que supone velar también por la salud (art. 43 CE).»²¹ I també que: «En este problema del respeto al medio ambiente —en cualquiera de sus manifestaciones—, los Ayuntamientos y, en general, todos los poderes públicos, tienen que mostrarse particularmente rigurosos [...]. Y lo único que hay que lamentar es que todavía hay poderes públicos que manifiesten una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces en defensa contra las múltiples agresiones al medio ambiente que se dan todos los días y en todas partes.»²²

Contra la protecció mediambiental en l'àmbit de la intimitat domiciliària, alguna jurisprudència s'ha manifestat en el sentit que constitueix «esta polución acústica, una intromisión ilegítima en el derecho a la intimidad de los ciudadanos, que se desarrolla en el espacio privativo de su domicilio, garantizado por el art. 18 CE [...], y, asimismo, atenta contra el derecho al medio ambiente reconocido en el art. 45.2 CE».²³

Aquesta inviolabilitat del domicili ja havia estat apuntada pel Tribunal Constitucional,²⁴ quan va afirmar que «el domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima. Por ello a través de este derecho, no solo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de la esfera de ella. Interpretada en este sentido, la regla de la inviolabilidad del domicilio es de contenido amplio e impone una extensa serie de garantías y de facultades entre las que se comprenden las de vedar toda clase de invasiones, incluidas las que puedan realizarse sin penetración directa por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos».

Però ha estat la Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans de 9 de desembre de 1994, en l'assumpte *López Ostra contra España* (41/1993/436/515), la que en un tema mediambiental ha introduït com a dret directament protegible el dret a la intimitat de l'art. 18 CE, en connectar-lo amb l'art. 8.1 del Conveni per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals, del Consell d'Europa, adoptat a Roma el 4 de novembre de 1950, el qual preveu «que tota persona té dret al respecte de la seva vida privada i familiar, del seu domicili i de la seva correspondència». Aquest dret comporta també el respecte a la integritat psíquica i la obligació dels poders públics a la protecció de la salut, de manera que no es poden quedar inactius en l'objectiu de trobar un equilibri adequat entre l'interès del benestar econòmic d'un territori i el gaudi efectiu del dret al respecte al domicili i a la vida privada i familiar. Ens trobem en una situació en què una família pateix durant tres anys les molèsties d'una planta de tractament de residus (que actuava sense llicència municipal i que havia rebut subvencions de l'Estat), manifestades en fums, sorolls continuats i fortes olors. El TEDH sentència que, a la família López Ostra, se li havia conculcat el dret al respecte de la seva vida privada i familiar i del seu domicili, reconegut a l'art. 8.1 del Conveni. Els tribunals ordinaris havien reconegut

21. ATS d'11 de maig de 1989 (RA 3867); ponent: F. González Navarro.

22. L. Martín Retortillo comenta en aquest sentit la STS de 24 d'octubre de 1990 a «El ruido en la reciente jurisprudencia», *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991, pàg. 335 i seg.

23. STSJ de Catalunya de 9 d'abril de 1991, ponent: Bandrés Sánchez-Cruzat.

24. STC 22/1984, de 17 de febrer.

que les molèsties disminueixen la qualitat de vida de les persones que viuen prop de la planta de residus, però que no constitueixen un risc greu per a la salut, de manera que no es conculcaven drets constitucionals en no trobar-se davant una disminució suficientment greu. El TEDH sentència que la contaminació de l'ambient pot afectar, com ha estat el cas, el benestar de l'individu i impedir-li gaudir de la seva llar, de tal manera que s'està atacant la seva vida privada i familiar, sense que es posi en perill la seva salut. Es condemna l'Estat espanyol a indemnitzar la Sra. López Ostra per no haver pres les mesures necessàries per protegir el dret de la recurrent reconegut a l'art. 8.1 del Conveni, i més quan en virtut dels poders de control atorgats a l'Ajuntament per la normativa legal per aquest tipus d'activitats, aquest havia d'haver actuat i no ho va fer, i fins i tot s'hi va oposar, quan hi van haver sentències condemnatòries, de manera que va quedar en suspens l'execució de les resolucions de tancament temporal de la planta. És a dir, ens trobem davant el reconeixement constitucional d'una funció pública dels poders públics en matèria de protecció mediambiental, com ja s'ha apuntat *ut supra*.²⁵

Finalment, s'ha de dir que el Tribunal Constitucional, quan s'ha trobat davant situacions jurídiques amb tensions entre el medi ambient i el desenvolupament econòmic, s'ha manifestat en el sentit que «*el art. 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la "utilización racional" de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida, basándose el parámetro de esta armonización en el interés general*».²⁶

2.2. Distribució competencial: Estat, Generalitat, entitats locals. *Principis i normes comunitàries d'aplicació*

L'art. 149.1.23 CE assenyala la competència exclusiva de l'Estat en matèria de «legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sense perjudici de les facultats de les comunitats autònomes d'establir normes addicionals de protecció». El Tribunal Constitucional²⁷ ha entès que la Constitució espanyola en aquest article preveu que l'Estat ha d'establir la normativa necessària per a la protecció del medi ambient, per tal de desplegar el contingut essencial de l'art. 45 CE, i que no es vulneri el principi d'igualtat davant la Llei, que podria quedar afectat si existissin diferents nivells de protecció ambiental en els diferents territoris de l'Estat. No podem oblidar, com ja es va fonamentar anteriorment, el caràcter de funció pública en l'àmbit competencial dels poders públics en aquesta matèria. Les comunitats autònomes poden millorar i completar el marc normatiu establert per l'Estat, però l'Estat té competència exclusiva per regular les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de

25. Vegeu la nota 11 i el text al qual fa referència la nota 15.

26. STC 64/1982, de 4 de novembre, i 170/1989, de 19 d'octubre.

27. STC 170/1989, de 19 d'octubre; 148/1991, de 4 de juliol; 149/1991, de 4 de juliol, i 13/1998, de 22 de gener.

tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE), per la qual cosa s'obliga l'Estat al compliment dels deures de protecció ambiental objectiva. En aquesta línia s'ha de dir que no poden existir divergències en matèria sancionadora en les diferents parts del territori espanyol,²⁸ de manera que s'han d'evitar diferències substancials de tracte:²⁹ *«La norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos, ni imponer sanciones, que difieran sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio nacional.»*³⁰

Però no podem oblidar que l'Estat ha realitzat regulacions sectorials sobre sistemes que afecten el sistema del medi ambient, que s'ha complementat amb altres regulacions en alguns d'aquests sistemes per part de les comunitats autònomes, amb competència exclusiva o d'execució per atribució competencial de l'art. 148 CE, i dels seus estatuts d'autonomia corresponents, però com a protecció ambiental de les activitats econòmiques que poden incidir en aspectes mediambientals manté una regulació amb rang reglamentari de l'any 1961, el RAMINP, no actualitzada per part de l'Estat i que xoca amb la legislació ordinària que sobre el mateix àmbit objectiu s'ha desplegat en les comunitats autònomes. Tal com s'ha manifestat al principi d'aquest apartat, les comunitats autònomes tenen competència per establir normes addicionals de protecció, però el RAMINP s'incorpora a les normes de desplegament de la «legislació bàsica» de l'Estat, en el marc dels principis constitucionals sobre el dret de protecció mediambiental i d'estructuració d'un Estat compost amb autonomia reconeguda constitucionalment als poders públics de base territorial, amb un caràcter integrador de la seva interpretació, com s'explicava *ut supra*.

D'altra banda, també trobem com a normativa bàsica en aquesta matèria, però que ja no afecta d'una manera directa les activitats que s'entenen classificades per la seva afecció al medi ambient, el Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació de l'impacte ambiental, modificat substancialment pel Reial decret llei 9/2000, de 6 d'octubre. Aquesta modificació va suposar un reforçament de la protecció del nivell de protecció ambiental bàsic, que afecta les comunitats autònomes, per reforçar-ne els procediments d'avaluació.

En el cas de Catalunya, el seu marc competencial s'estableix en l'art. 10.1.6 de l'Estatut d'autonomia (aprovat per Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, en endavant EAC), quan preveu que «en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, i si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desplegament legislatiu i l'execució de les matèries següents: protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de la Generalitat per a establir normes addicionals de protecció». Tanmateix, a l'art. 9.10 EAC, es reconeix la competència exclusiva en matèria de «forests, aprofitaments i serveis forestals, vies pecuàries i pastures, espais naturals protegits i tractament especial de zones de muntanya, d'acord amb

28. STC 87/1985, de 16 de juliol, i 48/1988, de 22 de març. En la primera es declara la necessitat que les normes sancionadores que adoptin les comunitats autònomes «no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio».

29. STC 48/1988, de 22 de març (FJ 25).

30. STC 87/1985, de 16 de juliol.

allò que disposa el núm. 23, de l'apartat 1, de l'art. 149 CE». I, finalment, l'art. 11.10 EAC atribueix a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en «salvament marítim i abocaments industrials i contaminants a les aigües territorials de l'Estat corresponents al litoral català».

Però no podem oblidar el paper dels ens locals, els altres poders públics de base territorial amb autonomia reconeguda constitucionalment en els art. 137 CE i 140 CE, encara que amb atribucions competencials que es concretaran en «atribucions legals diverses, vàlides sempre que respectin la garantia institucional».³¹ En aquest sentit, el Consell Consultiu de la Generalitat, en el seu Dictamen 204/1998 sobre la LIIAA, expressava que «la garantia institucional de l'autonomia local imposa que hagi de ser el legislador sectorial i no el poder executiu qui atribueixi competències als ens locals (art. 137, 140 i 141CE), detallant les matèries i les potestats que se'ls hauran d'atribuir en funció del seu dret a intervenir en tots aquells assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos [...] les competències executives de la Generalitat sobre medi ambient, vistes des de la perspectiva local, tampoc no són exclusives, sinó concurrents amb les que la legislació de règim local i la sectorial atribueixen als ens locals». Tal com es manifesta a la Carta europea d'autonomia local (de 15 d'octubre de 1985, ratificada per Espanya el 20 de gener de 1988), l'exercici de les competències públiques pertoca, de forma general, a les autoritats més properes als ciutadans, i els pertoca de forma plena i completa. Així doncs, trobem l'atribució concurrent als municipis de la competència en matèria de protecció del medi ambient i de la salubritat pública, a l'art. 25.2.f.h de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local —en endavant LBRL— (art. 63.2.f.h de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i del règim local de Catalunya —en endavant LMRLC)—, i de subsistemes inclosos al sistema de medi ambient, en l'atribució de competències d'ordenació del trànsit, protecció civil, ordenació, gestió, execució i disciplina urbanística, defensa de consumidors i usuaris, subministrament d'aigua, recollida i tractament de residus i clavegueram i tractament d'aigües residuals (art. 25.2.b.c.d.g.l LBRL, i 63.2. b.c.d.g.l LMRLC). Ara bé, com ha expressat el Tribunal Constitucional,³² en relació amb l'atribució competencial als ens locals d'ocupar-se de gestionar els propis interessos en l'àmbit de les seves competències (art. 25.1 LBRL), ens trobem que «concretar este interés en relación a cada materia no es fácil, y en ocasiones solo puede llegar a distribuirse la competencia sobre la misma en función del “interés predominante” pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».³³ El que en tot cas queda clar és que els ens locals tenen atribuïdes competències suficients en matèria de protecció ambiental, la qual cosa comporta un deure positiu d'actuar per assolir com a resultat la «qualitat de vida», i per tant com a poders públics de base territorial, les seves competències participen de la funció pública dels poders

31. STC 32/1981, 84/1982, 37/1987, 170/1989 i 214/1989.

32. STC 4/1981, de 2 de febrer.

33. El Consell Consultiu de la Generalitat, al seu Dictamen 204/1998, sobre la LIIAA, considera que el concepte d'*interés predominant* s'haurà d'interpretar amb la dimensió territorial de l'interès, les característiques de l'activitat pública (en aquest cas prevenció i protecció ambiental) i la capacitat de gestió de l'entitat local.

públics en matèria de protecció mediambiental, que es manifestaran en l'exercici de tècniques d'autoritat que corresponen als mitjans clàssics de policia administrativa (art. 92.2 LBRL).

En relació amb l'aplicació dels principis i normativa comunitària, la Comissió de la CE, per Comunicació de 22 de juliol de 1971, establia l'exigència de tenir en compte la qualitat dels recursos naturals i de les condicions de vida, en la mateixa definició i organització del concepte de desenvolupament econòmic. Aquesta exigència es va ratificar a la Cimera europea de París de 19 i 20 d'octubre de 1972, i es va concretar en programes d'acció sobre el medi ambient. Al primer d'aquests programes (vigent entre 1973 i 1976), es recollien els principis que havien de vertebrar la política ambiental comunitària: prevenció, avaluació, vinculació a coneixements científics i tècnics, «qui contamina paga» (principi que es desenvolupa en la Directiva d'avaluació de l'impacte ambiental de 1985, i en el Llibre blanc sobre responsabilitat ambiental de la Comissió CEE de 9 de febrer de 2000, per evitar la seva conversió en un sistema que autoritzés activitats contaminants), solidaritat internacional, subsidiarietat i coordinació. A partir d'aquests programes es va aprovar un conjunt de directives, relacionades amb els sectors de la contaminació hídrica, atmosfèrica, el soroll i els residus, que van formar un conjunt d'estàndards comunitaris de qualitat ambiental, oberts a adaptar-se a les exigències del progrés científic i tècnic. Com a elements de tutela d'aquests nivells de qualitat, es reconeixien els mitjans clàssics de policia administrativa, limitacions, prohibicions, autoritzacions, inspeccions i sancions. Mitjans reconeguts en l'activitat d'intervenció dels ens locals a Catalunya, sota els principis de legalitat, igualtat, proporcionalitat i congruència amb els motius i els fins que justifiquen la potestat i el respecte a la llibertat individual, que es manifesta en l'aprovació d'ordenances i bans, la submissió a llicència i *actes de control preventiu, i en les ordres individuals de manament per a l'execució d'un acte o la prohibició d'aquest mateix acte* (art. 220 LMRLC i 84 de la LBRL). Finalment, com ja s'ha apuntat *ut supra*, es va recollir la consideració de la política ambiental de la Unió Europea com a funció pública a l'Acta única de 17 de febrer de 1986, modificada pels tractats de Maastricht de 7 de febrer de 1992, i d'Amsterdam de 2 d'octubre de 1997, mitjançant la introducció de tres nous preceptes (els art. 130R, 130S i 130T) al Tractat de la CE de 27 de març de 1957, en els quals s'anuncien com a finalitats i objectius a aconseguir en matèria mediambiental.³⁴ En aquests principis també s'inclou el de la prevalença de la salut de les persones, la utilització racional i prudent dels recursos naturals, i queda de manifest un elevat nivell de protecció ambiental, amb actuacions tendents a evitar la generació de contaminacions o molèsties (prevenció), eliminar o disminuir les contaminacions o molèsties que no hagin pogut ser evitades (correcció) i atribuir els costos de prevenció i correcció dels danys ambientals a l'autor responsable d'aquests («qui contamina paga»). Finalment, s'ha de dir que la LIIAA s'aprova en el marc de la Directiva 96/61/CE del Consell de la CE, de 24 de setembre de 1996, relativa a la prevenció i al control integrats de la contaminació (en endavant IPCC), sobre la qual l'Estat espanyol no ha realitzat la transposició en el període

34. Vegeu la nota 11.

fixat en el seu art. 21. Amb la Directiva IPCC es pretén avançar vers un equilibri més sostenible entre, d'una banda, l'activitat humana i el desenvolupament socioeconòmic i, de l'altra, els recursos i la capacitat de regeneració de la natura (considerant segon de la Directiva IPCC). D'aquesta Directiva podríem destacar els criteris següents que han d'informar la legislació dels estats membres, i per tant s'han de respectar en la regulació de la LIIAA: considera la contaminació com la introducció directa o indirecta, mitjançant l'activitat humana, de substàncies, vibracions, calor o soroll en l'atmosfera, l'aigua o el sòl, que puguin tenir efectes perjudicials per a la salut humana o la qualitat del medi ambient, o que puguin causar danys als béns materials o deteriorar o perjudicar el gaudi o altres utilitzacions legítimes del medi ambient; obliga els estats per tal que les autoritats competents es responsabilitzin que les explotacions prenguin les mesures necessàries de prevenció de la contaminació, en particular mitjançant l'aplicació de les millors tècniques disponibles, i per prevenir els accidents greus i limitar les seves conseqüències (aquesta obligació als estats membres es concreta en el fet que garanteixin que s'apliquin els principis generals que es preveuen en l'art. 3, i aquí parcialment enunciats, en el moment d'establir les condicions del permís que es regulen en els art. 4 a 9, per la qual cosa s'ha de dir que es pot qüestionar el règim de silenci positiu que es preveu a la LIIAA, atès que en l'art. 8 es parla expressament de permís escrit.

3. La LIIAA. Posició de la Llei en l'ordenament. Relació amb altra normativa concurrent i amb les normes tècniques. Entrada en vigor i disposicions transitòries. Règim jurídic de les tècniques d'intervenció

3.1. Posició de la Llei en l'ordenament. Relació amb altra normativa concurrent i amb les normes tècniques. Entrada en vigor i disposicions transitòries

Ens trobem davant una llei horitzontal, que actua sobre els diferents subsistemes sectorials del sistema general del medi ambient, com a manifestació de la forma d'intervenció dels poders públics, mitjançant tècniques de policia administrativa, en activitats productives dels sectors enunciats *ut supra* (l'art. 4 del Reglament general LIIAA les enumera en: industrials, mineres, agrícoles i ramaderes, energètiques, comercials i de serveis, recreatives, d'espectacles i oci, i de gestió de residus), d'acord amb la incidència ambiental de les activitats incloses en grups tancats de classificació que es preveuen en els annexos (segons estiguin sotmeses als títols habilitants d'autorització, llicència o comunicació, i per risc d'incendi), entenent com a activitat l'explotació d'una indústria o un establiment. La naturalesa jurídica d'aquesta Llei és la d'una norma procedimental o rituària, amb preceptes que es corresponen amb aspectes adjectius que regulen els procediments d'intervenció preventiva i de control, sense regular aspectes substantius dels diferents subsistemes i, en tot cas, complementa els aspectes procedimentals (com a norma de caràcter general) de les normes especials reguladores dels diferents subsistemes, entre ells, els aspectes sancionadors, que en relació amb la tipificació d'infraccions, procediment i fixació de sancions, s'hauran d'aplicar de forma complementària, amb una interpretació her-

menètica³⁵ amb els principis i les normes de protecció mediambiental que es deriven dels tractats i les declaracions internacionals, dels tractats i les directives comunitàries i del bloc de la constitucionalitat (Constitució espanyola, legislació bàsica, jurisprudència i principis generals de dret), sobre els quals ja se n'ha fonamentat anteriorment la concreció. Aquests principis s'hauran d'aplicar amb els principis generals que preveu la Llei en el preàmbul: integració de l'acció pública de prevenció i control de la contaminació, tenint en compte el medi ambient en conjunt; descentralització; coordinació entre les administracions públiques competents; simplificació dels procediments; modernització de les eines de gestió i participació ciutadana. Ens trobem davant una norma que no entra sobre aspectes substantius dels diferents sectors que afecta i que formen part, com a subsistema, del sistema general de medi ambient (ordenació del territori i urbanisme, protecció i gestió de les espècies animals i vegetals i dels espais naturals, impacte ambiental, costes, aigües, residus, seguretat nuclear i energia radiològica, protecció civil, seguretat, qualitat i normativa industrial, ambient atmosfèric, sorolls, salut i alimentació, espectacles, activitats recreatives i establiments públics, essencialment), no fixa nivells d'emissió, ni nivells d'emissió, no tipifica infraccions materials de la normativa ambiental i la tipificació d'infraccions afecta només aspectes formals (no disposar de títol habilitant, falsejar dades, no passar controls reglamentaris, no efectuar revisions, falsejar certificats tècnics, no dur a terme les comunicacions preceptives a l'Administració, etc. —art. 49 LIIAA i art. 95 Reglament general LIIAA).

Respecte a la relació de la Llei amb altra normativa concurrent i les normes tècniques, s'ha de reiterar que partim d'un concepte ampli del dret de protecció ambiental de l'art. 45 CE, que integra els drets de protecció de la salut reconeguts en l'art. 43.1.2 CE, com a dret de configuració legal, que obliga els poders públics a tutelar-lo també amb mesures preventives, i el dret a la intimitat personal i familiar, el dret a la privacitat i el dret a la inviolabilitat del domicili,³⁶ garantits en l'art. 18 CE com a drets fonamentals, que protegeix de les immisions contaminants (com l'acústica, o la dels olors) en l'esfera del domicili. En conseqüència, haurà de tenir-se en compte el que disposa la normativa sectorial sobre prevenció d'accidents (Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals i normes reglamentàries sobre seguretat i salut laboral) i protecció de la salut (art. 1 LIIAA), on s'ha de tenir en compte la variable *tranquil·litat* derivada del dret de protecció a la intimitat personal i familiar (STEDH en el cas *López Ostra contra España*). Així doncs, la LIIAA preveu, en l'art. 37, les revisions periòdiques mediambientals cada vuit anys, i les revisions i inspeccions periòdiques que estableixi la legislació sectorial en pre-

35. En relació amb la interpretació del RAMINP, el Tribunal Suprem, en Sentència de 18 d'abril de 1990, va deixar clar que «*cualquier interpretación que se haga del citado precepto [art. 4 RAMINP, sobre distàncies d'emplaçament], debe ser analizada desde la perspectiva del art. 45 de la Constitución española*».

36. Martín-Retortillo Baquer, L., «El ruido en la reciente jurisprudencia» (*Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991, pàg. 330-331), considera que s'ha de connectar la defensa davant el soroll, amb el dret a la intimitat, a la privacitat i al domicili, que garanteix amb intensitat l'art. 18 CE, i es fonamenta en la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de 13 d'octubre de 1987, la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Territorial de Saragossa, de 10 d'octubre de 1988, i dues interlocutòries del Tribunal Constitucional de 6 d'octubre de 1988.

venció d'incendis, d'accidents greus i de protecció de la salut. Però és destacable que, malgrat trobar-nos una llei pretesament horitzontal, sota els principis de simplificació de procediments i racionalitat administrativa, no es té en compte la regulació de seguretat industrial, matèria concurrent que afectarà críticament l'acció d'intervenció dels municipis. No podem obviar que, en el moment en què les instal·lacions puguin tenir afecció mediambiental externa, per problemes de seguretat industrial, ens trobaríem amb un problema competencial per actuar, atès que els municipis no tenen competència en aquesta matèria, sinó que és autonòmica. En relació amb la importància en aquests aspectes de les normes tècniques, l'art. 6.2.b de la LIIAA fa una remissió molt àmplia al que estableixin les normes tècniques de reconeixement general, que, en absència de reglamentació vigent i d'instruccions de l'Administració, seran el marc normatiu al qual s'haurà d'adaptar el desenvolupament de les activitats i el funcionament de les instal·lacions.

Amb l'entrada en vigor de la Llei, el 30 de juny de 1999 (disposició final quarta, modificada per la Llei 1/1999, de 30 de març), es deixava sense aplicació a Catalunya el RAMINP (disposició addicional sisena), encara que, com ja hem apuntat anteriorment, no es podrà oblidar el seu caràcter bàsic en aquells preceptes substantius, com els competencials que estableixen amb caràcter general una intervenció municipal en l'àmbit de policia administrativa sobre aquestes activitats i instal·lacions, i en tot cas el seu caràcter de norma supletòria i d'interès interpretatiu en mancances normatives de la LIIAA, o el seu desplegament reglamentari. D'altra banda, s'ha establert un període transitori que va acabar l'1 de gener de 2002, on s'ha permès l'existència d'activitats clandestines que no podran ser sancionades pel fet de tenir aquest caràcter (en aquest cas la LIIAA ha aplicat el mateix criteri, que es va aplicar en la Instrucció aprovada per Ordre de 15 de març de 1963, que desplega el RAMINP, a la disposició transitòria tercera, encara que amb un extraordinària ampliació de temps, per a totes les activitats i instal·lacions). En canvi, s'ha vulnerat el principi d'igualtat, perquè a la disposició transitòria quarta s'obligava a aplicar la normativa vigent del RAMINP i el ROAS a les sol·licituds en tràmit en el moment de la seva entrada en vigor, i es donava un tractament més favorable a qui actuava sense títol habilitant en el moment de l'entrada en vigor de la LIIAA que a qui tramitava el títol habilitant corresponent, per actuar d'acord amb la legalitat vigent.

3.2. Règim jurídic de les tècniques d'intervenció

La normativa bàsica sobre aquesta matèria es troba al Reial decret 1778/1994, de 5 d'agost, amb l'habilitació específica de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant LRJPAC), que regula els procediments d'atorgament, modificació i extinció d'autoritacions, que són definides en l'art. 1.2 com «els actes administratius, qualsevol que sigui la seva denominació específica, pels quals, en ús d'una potestat d'intervenció legalment atribuïda a l'Administració pública, es permet als particulars l'exercici d'una activitat, prèvia comprovació de la seva adequació a l'ordenament jurídic i valoració de l'interès públic afectat». En la realitat normativa, ens trobem en diversitat de *nomen iuris*, per designar les autoritzacions, amb diferents significats jurídics en cada norma (així es parla d'*autoritzacions, au-*

toritzacions generals, autoritzacions singulars, llicències, llicències individuals, permisos, dispenses...). En aquest cas, la LIIAA utilitza un *nomen iuris* diferent segons l'Administració competent per atorgar el títol habilitant (*autorització* si és la Generalitat, *licència i comunicació* si és l'Ajuntament), i segons la incidència ambiental de l'activitat (*autorització*, quan és elevada, *licència* quan és moderada i *comunicació* quan és baixa), amb el mateix significat jurídic de títol habilitant per desenvolupar l'activitat i no ser considerada clandestina i essent-ne el titular presumptament responsable d'una infracció. L'autorització genera una obligació de «tracte successiu», entre l'Administració pública i el particular, de la qual es desprenen drets i deures per les parts, ja exposats al llarg d'aquest comentari. L'efecte jurídic és que el particular pugui realitzar determinades conductes (l'exercici d'una activitat), que sense l'autorització estarien al marge de l'ordenament jurídic. En relació amb la previsió normativa, que es pugui substituir la comunicació per una llicència (art. 41 LIIAA), d'acord amb la regulació que per ordenança realitzi l'Ajuntament, considerem que és un aspecte desitjable, per l'aplicació dels principis d'igualtat, seguretat jurídica i proporcionalitat, que evitaria l'aplicació d'una desregulació que preveu la LIIAA amb el títol habilitant de la comunicació, quan ens trobem davant d'activitats amb incidència ambiental, per molt que sigui baixa, amb les obligacions de funció pública que tenen els poders públics, i la mínima garantia de controls que es preveu amb aquest títol. Si no és així, ens trobarem que activitats amb incidència ambiental, però no incloses a l'annex III, resten sotmeses al règim de llicència (regulat a l'art. 92 del ROAS), més oneros que no pas el de comunicació, per la qual cosa, si s'entén que el títol de comunicació és el bàsic, s'hauria de regular per ordenança que totes les activitats, amb les no incloses en l'annex III però amb incidència ambiental baixa, estiguessin sotmeses al règim de comunicació (art. 96 del ROAS).

Ens trobem doncs davant d'un acte reglat que tan sols permet atendre raons mediambientals (amb la importància de les urbanístiques) i tècniques, i el respecte d'un procediment específic regulat a la LIIAA, d'acord amb una apreciació objectiva, i l'Administració està obligada a aplicar la normativa vigent, sense la possibilitat d'actuar amb motius d'oportunitat o discrecionalitat.³⁷ Existeix l'obligació d'atorgar títol habilitant, si s'acredita el compliment dels requisits legals, amb l'efecte jurídic d'una autorització operativa³⁸ (art. 36 LIIAA), que no genera drets més enllà que els que estableixi el títol habilitant. Autorització que no s'esgota amb el control preventiu que realitza l'Administració en l'expedient per a l'atorgament del títol, sinó que aquest control continua *ex post*, per verificar el funcionament adequat de l'activitat d'acord amb el títol habilitant concedit, i d'acord amb la millor tecnologia disponible i l'estat de la tècnica (art. 4.2.i, 5.a i 8.2.b LIIAA, i altres concordants).

37. STS de 21 de desembre de 1983 (RA 6802), de 29 de maig de 1984 (RA 3148), i de 2 de març de 1990 (RA 2126).

38. La STS de 15 de març de 1976 (RA 2018) ja expressava el parer que «*se ha reiterado hasta la saciedad que la intervención de los Ayuntamientos en esta materia (actividades clasificadas) no concluye en la licencia en su día otorgada, sino que dura toda la vida de las industrias*». En el mateix sentit, i reforçant el caràcter reglat d'aquests títols habilitants, vegeu la STS de 2 de març de 1990 (RA 2126).

L'incompliment de les condicions del títol habilitant per part del beneficiari de forma dolosa o culpable dóna lloc a la seva ineficàcia,³⁹ i aquesta ineficàcia ha de ser declarada per l'Administració d'acord amb l'art. 88 del ROAS. Pel que fa a la indemnització, no operarà, atès que estem davant el supòsit d'ineficàcia sobrevinguda (art. 88.1 ROAS). Però l'incompliment es pot produir també per un canvi objectiu i general de les circumstàncies relacionades amb l'activitat autoritzada, extern al particular i no provocat per l'Administració, per noves reglamentacions tècniques derivades de la millora tecnològica, que permetin minvar l'impacte que l'activitat produeix sobre el medi ambient. En aquest cas, el títol que es va atorgar resulta ineficaç respecte a la condició implícita d'adaptar-se en tot moment a l'interès general, i la revocació prevista a l'art. 88.3 del ROAS s'ha d'utilitzar com a última ràtio,⁴⁰ com a mesura extrema un cop esgotades totes les possibilitats d'adaptació, tenint en compte el principi de proporcionalitat (art. 1.1 i 106.1 CE, i 3.2 ROAS). En aquest cas també ens trobem en una situació d'ineficàcia sobrevinguda,⁴¹ i tampoc hi haurà dret a indemnització (art. 38.3 LIIAA).

4. Les mesures de restitució de l'ordre jurídic. Les activitats clandestines. La clausura. El procediment sancionador i la suspensió. Procediment per decretar la clausura, la revocació de l'acte per ineficàcia sobrevinguda, i la suspensió en un procediment sancionador

4.1. Les activitats clandestines. La clausura. El procediment sancionador i la suspensió

Els règims d'inspecció i sanció regulats a la LIIAA s'apliquen sens perjudici dels establerts per la legislació sectorial (disposició addicional primera), criteri que respon al fet de trobar-nos davant una llei de naturalesa procedimental, o adjectiva, per la qual cosa preveu sancions per infraccions corresponents a incompliments de requisits formals, amb independència de les sancions que correspongui *raone materiae* per comissió d'infraccions tipificades en les normes substantives de la legislació sectorial, corresponent als subsistemes del sistema general del medi ambient. La legislació que s'ha aprovat en altres comunitats autònomes ha previst de forma majoritària la clausura i la suspensió temporal com a sancions, en seguiment de la previsió continguda a l'art. 38 del RAMINP. Així es pot veure a l'art. 54 de la Llei 1/1998, de 8 de gener, de règim jurídic dels espectacles públics i activitats classificades, del Parlament de Canàries, article que preveu, com a aplicació correcta de tècnica jurídica, que el tancament d'un establiment o la prohibició de desenvolupar

39. STS de 12 de juliol de 1988 (RA 6072), i de 22 de juny de 1993 (RA 4428). Els efectes d'aquesta ineficàcia es desplegaran des del moment de l'incompliment de la condició o requeriments tècnics, de cara al futur (*ex nunc*). En aquest sentit, vegeu Velasco Caballero, F., *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Madrid, Tecnos, 1996, pàg. 106 i seg.

40. STS de 31 de gener de 1989 (RA 584). En el mateix sentit es manifesta Ponce Solé, J., «La revocació de llicències en el ROAS», treball inclòs dins l'obra de Font Llovet, T. (coord.), *Dret local*, Marcial Pons i altres, Madrid, 1997, pàg. 165 a 194.

41. García de Enterriá, E., i Fernández, T. R., *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1995, pàg. 641.

una activitat o espectacle, per no disposar de llicència o autorització, no és una sanció sinó una mesura de restitució de l'ordre jurídic, és a dir, de restabliment de la legalitat conculcada. La mateixa regulació es preveu en l'art. 30 de la Llei 5/1993, de 21 d'octubre, d'activitats molestes, nocives, insalubres i perilloses, de les Corts de Castella i Lleó, que a més preveu el principi de «qui contamina paga», mitjançant la reparació del dany causat; en l'art. 14 de la Llei 3/1989, de 2 de maig, d'indústries molestes, nocives, insalubres i perilloses, de les Corts Valencianes; i a l'art. 114 de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, general de protecció del medi ambient, del Parlament Basc. En aquest últim cas es realitza una regulació de gran interès per la tesi que es manté en aquest comentari, ja que la tècnica de la clausura o suspensió s'utilitza com a mesura de restitució de l'ordre jurídic, a més de com a sanció, en el cas que l'activitat sigui legalitzable (art. 64 i 65).

Així doncs, amb aquest repàs a la normativa autonòmica comparada, la normativa estatal i la Directiva IPCC, totes en l'àmbit de les activitats classificades i de la protecció mediambiental, ens trobem que a Catalunya s'ha fet una regulació procedimental amb un plus de debilitat de les tècniques de policia administrativa de què poden fer ús les administracions competents, i de forma especial la municipal, amb la funció pública atribuïda en l'àmbit de la protecció mediambiental pels drets constitucionals a l'entorn del medi ambient, sobre els quals s'ha insistit reiteradament al llarg d'aquest comentari. Això comporta que les administracions municipals davant una Llei que ha instituït la prevalença dels drets de desenvolupament econòmic, derivats dels art. 33 CE (dret de propietat) i 38 CE (dret de llibertat d'empresa), sobre els mediambientals, i del principi comunitari de «qui contamina paga», en aquest cas, qui incompleix els aspectes formals i adjectius (alguns tan importants com falsejar els certificats tècnics, no efectuar les revisions o sotmetre l'activitat als controls, que poden provocar posteriorment danys mediambientals que amb dades correctes es podien haver detectat) pagarà unes quantitats que, pel que fa a mantenir l'activitat sense llicència, i per tant afecten l'àmbit competencial dels municipis, tan sols comporten una sanció màxima de 6.010,12 euros, quantitat irrisòria, i més quan no es preveu el tancament de l'activitat (per la qual cosa és possible que surti més rendible actuar sense llicència que assumir els costos de projectes tècnics i inversions derivats d'aquests, segons en quin tipus d'activitats). Aquest aspecte fa que ens trobem davant un problema ja apuntat anteriorment,⁴² derivat del fet que no poden existir divergències en matèria sancionadora en les diferents parts del territori espanyol, i s'han d'evitar diferències substancials de tracte.

D'altra banda, no podem oblidar la jurisprudència (ja exposada anteriorment), que deriva de la STEDH en el cas López Ostra, sobre responsabilitat per inactivitat de l'Administració, que comporta la condemna per via de responsabilitat als ajuntaments que no van corregir els defectes en matèria mediambiental o que no van actuar tancant o clausurant les activitats quan hi havia risc d'afecció mediambiental. Un mal funcionament de l'Administració, un incompliment de les obligacions inspectores, facilita una agressió al medi ambient per part d'una

42. Vegeu les notes 27 i 28.

activitat privada. És ben cert que l'Administració no n'és l'autora material, però ha contribuït per acció o omissió en la producció del dany. Es pot parlar en el sentit previst en l'art. 139 de la LRJPAC, en relació amb l'art. 106.2 CE, d'un mal funcionament dels serveis públics (de la funció pública atribuïda constitucionalment als poders públics), i en conseqüència de causes de responsabilitat solidària.⁴³

A més, també ens trobem amb problemes d'aplicació de la Llei quan, en repassar la normativa sectorial d'incidència mediambiental (perquè regula els aspectes substantius dels sectors que formen els subsistemes del sistema general del medi ambient), trobem incongruències en el règim sancionador previst. Així doncs, la Llei 6/2001, de 8 de maig, de modificació del Reial decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació de l'impacte ambiental, preveu, a l'exposició de motius, que el principi bàsic que ha d'informar tota la política ambiental és el de la prevenció: s'ha d'evitar, amb anterioritat a la seva producció, la contaminació o els danys ecològics, més que combatre'n, posteriorment, els efectes. Sota aquest principi, tipifica infraccions de caràcter procedimental que regulen aspectes formals (inici d'execució d'un projecte sense avaluació de l'impacte ambiental, ocultació de dades o falsejament, incompliment d'ordres de suspensió d'execució d'un projecte...), i preveu com a mesura cautelar, en el procediment sancionador, la suspensió de l'execució del projecte, mitjançant acord motivat, per assegurar l'eficàcia de la resolució, sense exigir una afecció greu al medi ambient. D'altra banda, l'art. 106 del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, que aprova el text refós de la Llei d'aigües, preveu la suspensió de les activitats que donin lloc a abocaments no autoritzats; l'art. 10.5 de la Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric, del Parlament de Catalunya, ha estat modificat per l'art. 2.3 de la Llei 6/1996, de 18 de juny, del Parlament de Catalunya, en què s'ha afegit un plus de protecció, atès que al redactat inicial de la Llei 22/1983 es parlava de la suspensió de les llicències d'ampliació d'activitats que puguin produir efectes additius a la contaminació atmosfèrica, per sobre dels límits d'immissió establerts, i amb el redactat de la Llei 6/1996 s'ha introduït el concepte de *suspensió immediata*, sense parlar en aquest cas de procediment sancionador, ja que estem davant d'una ineficàcia sobrevinguda. Els art. 68 i 69 de la Llei catalana 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus, preveuen com a infracció l'exercici de l'activitat sense títol habilitant o incompliment de condicions imposades, que serà molt greu o greu si és determinant de perjudicis reals per al medi ambient, i l'art. 71 preveu les sancions de suspensió temporal o definitiva, clausura temporal o definitiva, el precinte i la multa. Tanmateix, l'art. 88 preveu la suspensió com a mesura cautelar. Finalment, i per no fer un repàs per tota la normativa sectorial, hem de fer esment, encara, de l'art. 26 de la Llei 10/1990, de 15 de juny, del Parlament de Catalunya, sobre policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics, que preveu la sanció de tancament provisional o definitiu, i la primera com a complementària d'una sanció pecuniària de

43. En el mateix sentit, es manifesten Martín Rebollo, L., a «Medio ambiente y responsabilidad de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 11, 1976, pàg. 650 a 652, i la STS de 30 de novembre de 1990 (RA 9269).

fins a 60.101,21 euros, per l'obertura d'un local i la realització d'espectacles sense tenir les llicències i les autoritzacions pertinents, la realització de modificacions que requereixin llicència sense obtenir-la, l'incompliment de requeriments sobre seguretat dels locals, l'incompliment de normes que impliquin un risc per a la seguretat de les persones... (que estan considerades infraccions molt greus). Totes aquestes infraccions són sobre aspectes formals o procedimentals i xoquen amb les previsions de la LIIAA, ja que en l'annex II.2, apartat 12.28, inclou expressament les activitats recreatives regulades per la Llei 10/1990. En aquest cas, com en els altres, ens trobem clarament en un conflicte de prevalença de normes sancionadores per les mateixes infraccions, entre les previstes en una llei general procedimental i en lleis especials substantives i sectorials, la qual cosa pot crear inseguretat jurídica, atès que la LIIAA preveu, en la disposició derogatòria, la derogació de qualsevol norma que la contravingui o s'hi oposi. Per augmentar aquesta confusió, la LIIAA preveu la clausura únicament en el cas de les activitats amb baixa incidència ambiental, de l'annex III, que requereixen de comunicació, quan manca la comunicació prèvia o la llicència si així ho han regulat els ajuntaments en ordenances (art. 41.5). Llavors les considera clandestines, encara que la clausura es preveu com una facultat potestativa de l'òrgan competent per atorgar la llicència o rebre i fiscalitzar la comunicació. No es preveu la clausura com a sanció, sinó com a restabliment de l'ordre jurídic alterat, per l'incompliment de la legalitat. En canvi, en l'art. 53 LIIAA, per activitats amb incidència ambiental elevada o moderada ja no es preveu que la inexistència de títol habilitant (licència o autorització) requereixi restabliment de l'ordre jurídic, sinó que sembla que en aquest cas ens trobem davant un dret subjectiu de l'art. 38, que desplega tots els seus efectes, com si estiguéssim davant un dret preexistent, en què l'autorització de l'Administració pública és una homologació, que contrasta i verifica els requisits recollits a la norma per atorgar-la, si el particular n'acredita el compliment (com succeeix en el dret de reunió regulat a la Llei 9/1993, de 15 de juliol), sense que hi pugui haver limitacions d'altres drets prevalents en el cas de col·lisió, com és el cas (la qual cosa ja s'ha exposat en els apartats anteriors). Tot això condueix a una important contradicció que xoca amb el contingut essencial del dret de protecció del medi ambient, ja que la LIIAA preveu posicions jurídiques diferents: protegeix més la funció pública mediambiental quan existeix una baixa incidència ambiental, que quan aquesta és moderada o alta.

Amb aquestes consideracions s'ha de dir que el Tribunal Constitucional⁴⁴ s'ha pronunciat dient que l'exigència de l'art. 9.3 CE relativa al principi de seguretat jurídica implica que el legislador ha de perseguir la claredat i no la confusió normativa, ha de procurar que els operadors jurídics i els ciutadans sàpiguen a què atènyer-se en relació amb la matèria sobre la qual es legisla, i ha d'evitar provocar situacions objectivament confuses.

En relació amb el procediment sancionador, s'haurà de complementar la regulació del règim sancionador efectuada en el capítol III del títol III de la LIIAA, i en el títol VI del RIIAA, amb les atribucions competencials corresponents i la previsió

44. STC 46/1990, de 15 de març.

de la facultat de delegació, amb els principis recollits al títol IX de la LRJPAC, com a norma bàsica, les previsions del capítol 6 del títol II del ROAS, i l'aplicació supletòria del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat (art. 116.2 ROAS), si l'Administració municipal, en exercici de la seva potestat reglamentària i sancionadora (art. 4.1.a.fLBRL), no ha aprovat l'ordenança corresponent reguladora del procediment sancionador.

Com ja hem explicat, la LIIAA manté la consideració jurídica d'activitats clandestines, considerant així les activitats sense títol habilitant (art. 41.5), de la mateixa manera com ja es consideraven en la disposició transitòria segona de la Instrucció aprovada per Ordre de 15 de març de 1963, que desplejava el RAMINP. Com també hem apuntat, es preveu la clausura com a mesura de restitució de l'ordre jurídic, atès que no s'han donat els elements formals perquè pugui néixer el dret subjectiu del particular, sotmès al compliment d'uns requisits tècnics i mediambientals (que inclou els urbanístics), en el marc d'un acte reglat. Clausura que s'ha de diferenciar de la revocació per ineficàcia sobrevinguda (que no és una sanció,⁴⁵ com s'ha explicat *ut supra*), en què també es produeix la restitució de l'ordre jurídic, però per causa d'un títol habilitant que ha esdevingut ineficax. I, finalment, s'ha de diferenciar de la suspensió com a mesura cautelar d'un procediment sancionador (art. 134 LRJPAC), que pretén assegurar l'eficàcia de la resolució (art. 136 LRJPAC), mesura que s'aplicarà d'acord amb el principi de proporcionalitat (art. 131 LRJPAC), mitjançant acord motivat⁴⁶ (art. 136 LRJPAC), i respectant el tràmit d'audiència (art. 135 LRJPAC), excepte en casos de perill imminent,⁴⁷ en què la mesura s'adoptarà de forma immediata, com es preveia a la Llei de protecció del medi ambient atmosfèric, ja explicada anteriorment. L'art. 533.1 LIIAA preveu que la mesura cautelar de la suspensió serà potestativa i, en el cas que s'apliqui, requerirà la constatació del risc d'una afecció greu del medi ambient, la seguretat o la salut de les persones i durarà com a màxim el període per a l'atorgament del títol habilitant (6 mesos per a l'autorització i 4 mesos per a la llicència, que és l'àmbit de competència de l'Administració municipal). Per determinar aquest aspecte, s'ha de tenir en compte que el perjudici d'impossible o difícil reparació que es pugui donar en l'activitat privada, si se suspèn,⁴⁸ no sigui superior al perjudici a l'interès públic mediambiental, si no se suspèn. La LIIAA defineix el que s'entén per accident greu (tot i que aquí es parla de risc d'afecció greu) en l'art. 4.2.k, però no podem desconèixer la STEDH en el cas *López Ostra contra España*, en què el Tribunal espanyol va reconèixer que, encara que no existia un risc greu per a la salut, les molèsties disminuïen la qualitat de vida dels qui vivien prop de l'activitat de tractament de residus sòlids i líquids, però aquesta disminució no era prou greu per conculcar

45. STS de 21 d'abril de 1992 (RA 4103), de 8 de juny de 1993 (RA 4338) i de 7 de febrer de 1994 (RA 1008).

46. Interlocutòria del Tribunal Suprem de 20 de desembre de 1990 (RA 10412), on es manifesta que «*la motivación de la decisión adoptada, [...] consiste en articular mediante un razonamiento suficiente, el supuesto de hecho con las prescripciones que el ordenamiento contiene*».

47. STS de 22 de maig de 1993 (RA 4880) i de 19 de juliol de 1993 (RA 6381).

48. Interlocutòries del Tribunal Suprem de 3 d'octubre de 1991 (RA 7640) i de 20 de desembre de 1990 (RA 10412).

drets fonamentals reconeguts a la Constitució espanyola. Davant d'això, el TEDH sentència que una contaminació de l'ambient pot afectar el benestar de l'individu i impedir-li gaudir de la seva llar, veient-se atacada la seva vida privada i familiar, sense necessitat de posar en perill la seva salut, i condemna Espanya perquè l'Administració municipal té les facultats de policia administrativa i no tan sols no va intervenir, sinó que a més va impugnar sentències que posteriorment van ser favorables per a la Sra. López Ostra. Així doncs, seran les normes tècniques les que ens diran en la inspecció corresponent si existeix risc d'afecció greu mediambiental (al medi, a la seguretat o a la salut de les persones), perquè els nivells (d'emissions, immissions, sorolls, abocaments...) superen els permesos o els poden superar si no es realitzen determinades millores o inversions en les instal·lacions o màquines o aparells de l'activitat, o s'atura immediatament l'activitat o el funcionament de la instal·lació. Però, en tot cas, la valoració objectiva que existeix un risc que, amb el funcionament ordinari de l'activitat o la instal·lació, es produeixi un dany als drets que configuren el dret de protecció ambiental (i sobre els quals hem insistit al llarg de tot el treball), el del medi ambient, el de la salut i el de la intimitat, la privacitat i la inviolabilitat del domicili, és motiu suficient per considerar que existeix el risc d'una afecció greu del medi ambient, la seguretat o la salut de les persones. Si això no és així, l'Administració pública municipal pot incórrer en responsabilitat patrimonial per mal funcionament, a causa de les obligacions de policia administrativa que té atorgades, com a poder públic, per l'ordenament jurídic i de manera específica per la Constitució espanyola.

En relació amb la clausura i amb la revocació per ineficàcia sobrevinguda, es proposa, d'acord amb el principi de proporcionalitat, que ja es va apuntar, que la seva aplicació es realitzi sobre els paràmetres que l'activitat no pugui ser legalitzada, o que el titular d'aquesta decideix no legalitzar-la, per no haver tramitat el títol corresponent o per no haver realitzat les modificacions tècniques que correspongui, ja que si es pogués legalitzar, és més convenient, per seguretat jurídica, davant el tenor literal de l'art. 53.1 de la LIIAA, tramitar l'expedient sancionador corresponent atorgant-li el mateix termini que li correspongui pel títol habilitant, per tal que ho tramiti, o realitzi les modificacions derivades de la revisió o el control, o de la inspecció realitzada. El principi d'igualtat i no-discriminació, i el de proporcionalitat, imposen que aquest criteri també s'apliqui a les activitats de baixa incidència ambiental, sotmeses al tràmit de comunicació, i les no incloses en l'annex III, que també siguin de baixa incidència ambiental. Per a l'aplicació de la suspensió en aquest expedient sancionador s'han d'aplicar els criteris exposats anteriorment. Aquesta és la solució adoptada al País Basc, i es considera que respon a l'equilibri entre el desenvolupament econòmic i la protecció mediambiental sobre la prevalença d'aquesta.

4.2. Procediment per decretar la clausura, la revocació de l'acte per ineficàcia sobrevinguda, i la suspensió en un procediment sancionador, als àmbits de competència municipal

En el marc de l'ordenança sobre procediment sancionador que hagi regulat l'Administració municipal o, si no existeix, en l'aplicació supletòria del Decret

278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, dins el marc dels principis continguts a la LRJPAC i ROAS, s'hauran de tenir en compte els aspectes que ara s'apunten:

a) Mitjançant acta d'inspecció, els ajuntaments podran elaborar un mapa de les activitats amb incidència ambiental prevista als annexos de la LIIAA al seu territori. L'esmentada acta, aixecada pels seus propis mitjans o mitjançant altres administracions col·laboradores, entitats ambientals de control,⁴⁹ o tècnics externs, reflectiria la situació jurídica de l'activitat (si disposa de títol habilitant, si s'ha adaptat a les prescripcions de la LIIAA, si es troba en les activitats autoritzades de la disposició transitòria primera, amb període d'adaptació fins a l'1 de gener del 2004 o l'1 de gener del 2007), si el seu funcionament o les instal·lacions es troba amb risc d'afecció ambiental o a la seguretat o a la salut de les persones i si s'adequa als aspectes continguts als corresponents títols habilitants. En aquesta acta es poden fer constar mesures cautelars o correctores davant la inadequació ambiental o manca de títol segons el risc d'afecció mediambiental a la seguretat o a la salut de les persones.

b) L'alcaldia o l'òrgan delegat pot ordenar l'expedient sancionador corresponent, si no existeix títol habilitant o si s'incomplixen els requisits tècnics exigits segons la seva incidència ambiental, o si es comprova la falsedat de certificacions tècniques o l'ocultació de dades, o la no-realització de les revisions, o la realització de canvis substancials sense verificació ni títol, o qualsevol de les possibles infraccions tipificades a la LIIAA. Si l'activitat és legalitzable, en el cas de no disposar de títol habilitant, o les infraccions no tenen risc d'afecció mediambiental, sobre la seguretat o la salut de les persones, es podrà tramitar el procediment ordinari, i alternativament s'instarà la tramitació de l'expedient de legalització.

c) L'alcaldia o l'òrgan delegat poden ordenar al mateix Decret, amb motivació suficient, d'acord amb el que ja s'ha exposat, l'aplicació de la mesura cautelar de suspensió de l'activitat o el precinte d'instal·lacions, màquines, etc., si de l'acta es deriva un risc d'afecció mediambiental, a la seguretat o a la salut de les persones, amb l'abast del concepte *greu* que s'ha interpretat *ut supra*. Ho han de fer amb el tràmit d'audiència que es reguli a l'ordenança o al Decret 278/1993, si s'aplica de forma supletòria, en no haver-hi regulació municipal, i sol·licitant informe de la Ponència ambiental. Si aquest risc es converteix en perill objectiu, acreditat a l'acta, l'alcaldia o l'òrgan delegat poden ordenar la suspensió de forma immediata (mitjançant tancament, precinte, etc., utilitzant la tècnica que millor assegurï l'eficàcia de la resolució), amb motivació suficient, d'acord amb el que ja s'ha exposat, notificant-ho posteriorment a l'interessat i a la Ponència ambiental.

49. Per Sentència de 9 de novembre de 2001, de la Secció 3a de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ de Catalunya s'anul·la el caràcter d'"exclusiu i exclouent" pel qual s'atorga la concessió administrativa de les tasques d'inspecció i control respecte d'emissions contaminants de l'atmosfera, a dues empreses, per Decret 170/1999, de 29 de juny, del Govern de la Generalitat.

d) L'alcaldia o l'òrgan delegat poden incoar un expedient de clausura, si no existeix títol habilitant, i de l'acta es deriva que l'activitat o instal·lació no reuneix els requisits per a ser legalitzada, ni els podrà reunir, o pot afectar el medi ambient, com a concepte integrador del altres. S'haurà de donar audiència a l'interessat i sol·licitar informe de la Ponència ambiental.

e) L'alcaldia o l'òrgan delegat poden incoar un expedient de revocació del títol habilitant, per ineficàcia sobrevinguda, si l'activitat o les instal·lacions no es poden adaptar als requisits tècnics, o de millora tecnològica, dins els períodes que es fixin, amb el mateix límit que per a l'atorgament del títol si no està comprès en les circumstàncies de la disposició transitòria primera de la LIIAA, i amb les prescripcions explicades *ut supra*.

f) Quan l'activitat estigui compresa en l'àmbit de competència de la Generalitat, s'haurà d'instar a l'òrgan ambiental competent la tramitació dels expedients sancionador, de clausura o de revocació per ineficàcia sobrevinguda corresponents.