

PIGRAU SOLÉ, Antoni (dir.), et al., *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Atelier, Barcelona, 2008, 403pp.

El presente libro analiza pormenorizadamente el proceso de tipificación internacional, comunitario y nacional de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente mediante una perspectiva crítica con aquellos aspectos que impiden el correcto funcionamiento de la llamada “democracia ambiental”. Aborda las distintas cuestiones haciendo uso de una amplia doctrina y jurisprudencia, tanto internacional como comunitaria y nacional.

Antoni Pigrau Solé y Susana Borrás Pentinat comienzan por destacar la importancia del Convenio de Aarhus, que supone un nuevo enfoque en Derecho del Medio Ambiente al relacionar los derechos ambientales con los derechos humanos y promover sustancialmente la participación ciudadana y la transparencia administrativa en la toma de decisiones de relevancia ambiental, superándose así una cultura de secretismo en la Administración y promoviéndose el conocimiento y acción ciudadana directa para la protección del Medio Ambiente.

Proceden a analizar el texto del Convenio, que se fundamenta en los tres pilares que dan nombre a este libro, y a destacar ciertos aspectos criticables dentro de su regulación, tanto generales, como la exclusión de la participación ciudadana en el momento del diseño de políticas ambientales o de elaboración de disposiciones reglamentarias, como particulares, como la exclusión del ámbito de aplicación del Convenio de las decisiones sobre Organismos Modificados Genéticamente. Estudian también el desarrollo posterior del Convenio mediante la reunión periódica de las partes, así como las decisiones de los instrumentos del Convenio, como su mecanismo de cumplimiento, el centro de intercambio y el protocolo sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes.

Alfonso González Bondía estudia otro cuerpo jurídico anterior, superpuesto y hoy en día en parte coincidente con el Convenio de Aarhus: la normativa de la Comunidad Europea, materializada en la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental y en la Directiva 2003/35/CE por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y

programas relacionados con el medio ambiente. Estudia las diferencias de estas normas con el Convenio de Aarhus, constatándose en algunos casos su carácter más garantista (concepto más amplio de información ambiental y limitación de las causas de denegación de información por los poderes públicos), y se critica la ausencia o deficiente regulación en el nivel comunitario de una normativa relativa al acceso a la justicia en materia ambiental. Se destaca, además, que tal cuerpo jurídico comunitario, al resultar en ocasiones contradictorio con el Derecho Internacional (Aarhus), debería ser en esos casos recurrido ante el TJCE por parte de los Estados miembros.

Jordi Jaria i Manzano examina el derecho de participación recogido en el Convenio de Aarhus desde una perspectiva constitucionalista, vinculándolo a la vertiente procedimental del derecho a un medio ambiente adecuado del art. 45 CE y al principio de colaboración, que supone la participación social en la asunción de riesgos y el reparto de responsabilidades. Destaca el carácter nuclear de dicho derecho (la información y el acceso a la justicia son derechos accesorios) y la importancia de garantizarlo como forma de expresión del principio democrático en el marco de la actividad administrativa, que es donde se adoptan la mayor parte de las decisiones ambientalmente relevantes.

Por ello, el autor critica que en la transposición de Aarhus a nuestro Derecho interno no se haya extendido dicha participación a la elaboración de proyectos y actividades concretas. En éstos, no basta el tradicional trámite de audiencia al interesado, al no ser apropiado para procedimientos de contenido ambiental, que afectan a un conjunto muy amplio de intereses de contornos difusos. Critica también el establecimiento de una acción popular restringida a determinadas personas jurídicas con determinados requisitos, indicando que se ha perdido una oportunidad al no abrirla a los ciudadanos individuales.

Neus Oliveras i Jané y Laura Román Martín analizan los aspectos competenciales de la normativa española sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: la Ley 27/2006, de 18 de julio. Se extienden sobre las competencias estatales y autonómicas sobre medio ambiente y cómo se organiza la distinción entre bases y desarrollo entro de la citada norma.

Aitana De la Varga Pastor y Josep Ramon Fuentes i Gasó analizan el derecho a la información ambiental, estudiando su vertiente activa, es decir, la difusión de

información medioambiental por parte de las Administraciones Públicas. Se estudia el alcance de las obligaciones de la Administración de suministro de información, destacándose como novedad la ampliación del concepto de autoridad pública, así como la difusión de información por parte de los operadores económicos, si bien con carácter voluntario. El estudio abarca también el contenido mínimo de dicha información y el supuesto especial de difusión de información en caso de amenazas inminentes para la salud humana o el medio ambiente.

Lucía Casado Casado estudia el derecho a la información ambiental en su vertiente pasiva, es decir, el derecho de acceso a la información en poder de las Administraciones Públicas. Se analiza el sujeto activo de dicha información, que conforme a la Ley 27/2006 son “todos”, y también el sujeto pasivo, que resulta ampliado en esta Ley extendiéndose no solo sobre las Administraciones Públicas, sino sobre las “autoridades públicas”, concepto que engloba también a personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, así como el contenido de la información a suministrar.

El enfoque de este análisis es jurisprudencial, detallándose el contenido de numerosas sentencias sobre el particular y deduciendo una serie de críticas, como el uso abusivo de excepciones al suministro de información o la confusión, en la práctica administrativa española, del acceso a la información ambiental con el derecho de acceso a los procedimientos terminados en la fecha de la solicitud y el acceso a los expedientes por parte de los interesados.

Anna Pallarès Serrano estudia el derecho a la participación pública, que el Convenio de Aarhus diferencia en razón del procedimiento en que se pretende dicha participación. Se trata, así, la participación en decisiones sobre actividades particulares, que es la más garantista, la participación en planes, programas y políticas y la participación durante la elaboración de disposiciones reglamentarias. La autora critica que en estas últimas actividades (políticas medioambientales y actividad normativa) la previsión de la participación pública sea voluntaria y propone la generalización de la obligatoriedad de este trámite a toda decisión administrativa en materia ambiental.

Dado que el régimen general previsto por la Ley 27/2006 tiene únicamente una aplicación residual a una serie de planes y programas y a la elaboración de disposiciones de carácter general, la autora analiza también la participación pública en materia de autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental.

Finalmente, Alexandre Peñalver i Cabré dedica su estudio al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales, conceptuados como los medios más importantes para garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental ante el enorme grado de inaplicación que caracteriza a este sector.

Se estudia el papel de la jurisdicción contencioso-administrativa, criticando la remisión a la misma que hace la Ley 27/2006, dado que en nuestro país, ésta jurisdicción se configura como un mecanismo de carácter revisor que no cumple con los requisitos de efectividad, objetividad, equidad ni rapidez que se predicen de este derecho de acceso a la justicia. En ese sentido, el autor propone el uso del art. 107.2 Ley 30/92 para la creación de un ente público imparcial y objetivo para la tutela del derecho de acceso a la información ambiental. Además, critica que el objeto del recurso sea solo la vulneración de los derechos de participación, cuando en el Convenio de Aarhus se planteaba este para la totalidad de la legalidad, tanto material como procedimental, de la actuación administrativa.

El autor critica también firmemente la regulación en la Ley 27/2006 de una acción popular restringida a determinadas personas jurídicas y dirigida solo contra Administraciones Públicas, la cual no se corresponde con la novedosa figura prevista en el art. 9.3 del Convenio de Aarhus, planteada por cualquiera frente a Administraciones o ciudadanos y por cualquier vulneración. Pero tampoco se corresponde con la acción popular prevista en nuestro ordenamiento jurídico, respecto a la cual representa una regresión, y por ello debería concebirse, no como una verdadera acción popular, sino más bien como una legitimación por habilitación legal.

Por la amplitud, profundidad y relevancia de las cuestiones abarcadas y por su perspectiva crítico/constructiva, este libro es de interés para todo jurista preocupado por la superación de las barreras que impiden la implementación en nuestro país de un Derecho Ambiental eficaz.

*Antonio Eduardo Embid Tello*

Ayudante

Departamento de Derecho Público del Estado

Universidad Carlos III, Madrid