

sional de la intervención administrativa en la economía (J. R. FERNÁNDEZ TORRES).

VI. Sobre la base de principios generales de actuación se analizarán cuestiones relativas a sectores económicos de gran relevancia en la actualidad. La preocupación por el mercado del suelo; la perspectiva económica del arte de la cinegética y su impacto medioambiental; la demanialización de los montes catalogados; la oleada liberalizadora en sectores como los servicios postales, el gas, los transportes; la utilización de infraestructuras de telecomunicaciones para la prestación de otros servicios; la triple dimensión del agua: económica, medioambiental y sociocultural, así como la posibilidad de considerar a este bien como parte del patrimonio cultural (T. R. FERNÁNDEZ, BERMEJO VERA, LÓPEZ RAMÓN, PEMÁN GAVÍN, FANLO LORAS, GONZÁLEZ SALINAS, MENÉNDEZ MENÉNDEZ, COLOM PIAZUELO, BERMEJO LATRE).

VII. Algunas cuestiones en materia tributaria, o el papel de control de las Administraciones a través de las figuras de los notarios y registradores, en un mundo cada vez más preocupado por la libre competencia (A. NIETO, SOSA WAGNER, PABLO MENÉNDEZ, PARADA VÁZQUEZ, SAINZ DE ROBLES). Similitudes y diferencias entre las actuaciones de Jueces y la Administración Pública, hasta la obsesión en el derecho de contratos por huir de la aplicación de las normas públicas de contratación (la huida del Derecho Administrativo de la que tantas veces nos habló el profesor MARTÍN-RETORTILLO), son algunas de las cuestiones de orden y contenido variopinto relativas a la economía a las que el lector podrá acercarse de la mano de ilustres administrativistas. Reflexiones que muchas están enraizadas en las enseñanzas del profesor D. Sebastián, puesto que se trata de temas que ya en su día fueron marcados por las huellas de su maestría.

Importantes las puertas que se dejan abiertas para futuras investigaciones, el aliento desde la doctrina más autorizada a continuar con el estudio y el análisis sobre aspectos relacionadas con el Derecho público económico, un compromiso que el homenajeado supo desarrollar desde la Universidad, esa institución que, como nos recuerda el profesor MARTÍN REBOLLO

en palabras del ya desaparecido F. TOMÁS Y VALIENTE, «... donde desde siglos se piensa sin condiciones ni límites, se aprende a dudar metódicamente, se investigan saberes aparentemente inútiles sin los cuales no habrá ni ciencia, ni cultura, ni vida en verdad humana».

M.^a Isabel RIVAS CASTILLO
Universidad Complutense de Madrid

VV.AA. (Coords. Joan BAUCELLS I LLADÓS y Jaume VERNET I LLOBET): *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Ed. Grup de Recerca en Dret del Medi Ambient, Universitat Rovira i Virgili - Marcial Pons, Madrid, 2004, 397 págs.

1. El prestigioso Club de Roma, de esta ciudad, había mantenido en 1957 con el MIT americano las más serias reflexiones sobre el futuro de la naturaleza y del globo terráqueo. Sorprende que en el Tratado Constitutivo del Mercado Común Europeo, firmado en la misma ciudad y año, se diera tan escasa beligerancia al tema ambiental: incluir esta preocupación en la promoción de «*un desarrollo armónico de las actividades económicas*» de su artículo 2 parece forzar un tanto su interpretación. Más exactamente, el Tratado de Roma no tuvo en cuenta en su redacción originaria la cuestión ambiental.

Habrà que esperar al vigente Tratado de la Unión Europea, cuyo artículo 2 pasa a señalar que la Comunidad tendrá por misión:

«... un desarrollo económico y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, *un crecimiento sostenible* y no inflacionista que respete el medio ambiente».

Para alcanzar esos fines, el artículo 3 añade una letra K): «*una política del medio ambiente*».

No quiere decir ello que no hubiese importante actividad comunitaria en lo ambiental. Precisamente porque la hubo, e importante, se positivizó la materia en la

forma señalada por los artículos 2 y 3 del Tratado vigente. Ciertamente, esa importante tarea adoleció de falta de sistemática y orden, consecuencia muchas veces de necesidades puntuales y apremiantes. Pero fue una experiencia valiosísima.

La Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, sobre la prevención y el control integrados de la contaminación, es una importante muestra de la normativa comunitaria, fruto de aquella experiencia pero aquí caracterizada por su racionalidad y sistemática: se va a contemplar *la naturaleza como la unidad que es, intercomunicada* en sus varios aspectos, antes considerados separadamente. Un gran paso que ha merecido la atención, entre otros, de los autores que componen el libro que comentamos, coordinados por Joan BAUCELLS y Jaume VERNET.

Lógicamente, la vasta materia que comprende el libro se despliega en diversos trabajos para los distintos aspectos de la Directiva y de la Ley de transposición, con las mínimas e inevitables duplicaciones de algunas materias.

En suma, un libro interesante y bien trabajado por un grupo de profesores del Grup de Recerca en Dret del Medi Ambient - Universitat Rovira i Virgili, editado por ésta y la prestigiosa librería Marcial Pons, tan familiar para los juristas.

2. El primero de esos aspectos, estudiado por los profesores Antoni PIGRAU, Mar COMPINS y Susana BORRAS, con un título, *La adopción de una perspectiva integrada en la política comunitaria ambiental: La Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación*, que ya de por sí da buena idea de su contenido: establecer lo que se entiende por prevención *integrada* de la contaminación en la política medioambiental comunitaria, que, señalan, constituye «uno de los principales centros de interés de las autoridades comunitarias».

Parten del tradicional sistema existente de tratamiento fraccionado de la contaminación, con diversas normas por sectores, encomendados también a distintos organismos, que ha mostrado su insuficiencia. Ante esa inoperancia, se adopta una nueva estrategia, fruto de estudio (y de la experiencia anterior), con la nueva Directiva

promovida bajo influencia británica, señalada por los autores en modesta nota —la 14—, conocida por las iniciales en inglés IPPC, *Integrated Pollution and Prevention Control*.

Este novedoso tratamiento es más acorde con el carácter único y conexionado de toda la naturaleza, en la que lo que se haga sobre alguna parte o aspecto de ésta repercute sobre toda ella. Como dice el artículo 1 de la Directiva:

«... Evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones de las citadas actividades (del Anexo 1) en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidas las medidas relativas a los residuos, con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente *considerado en su conjunto*».

Efectivamente, el ciclo del agua, la movilidad, perduración y acumulabilidad de las partículas emitidas a la atmósfera, la permeabilidad de los suelos y, en fin, los fenómenos de que se ocupan las leyes físicas que gobiernan la Tierra hacen que las acciones —las agresiones— sobre alguna parte de la naturaleza se transfieran a otras.

Para el profundo y variado *conocimiento* imprescindible de la realidad sobre la que se ha de operar, fundamentalmente sobre los puntos de producción de la contaminación, dicen los autores que la Directiva comporta una aproximación multimedia, o, dicho de otra forma y de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, multidisciplinar, porque la naturaleza es así de variada y compleja (maravillosamente, debíamos decir). Además, la Directiva impulsa las *tecnologías nuevas* menos perturbadoras que se van haciendo operativas, así como el marco normativo e institucional necesario.

Se analizan los conceptos básicos para la aplicación de la Directiva: el *objeto* (art. 1), concepto de *emisión* (art. 2.5), *instalación*. Las actividades entran en el ámbito de la Directiva (Anexo I) cuando suponen importantes niveles de producción, de lo que se deduce que la Directiva se refiere básicamente a las grandes instalaciones industriales, que son las que efectivamente tienen mayor capacidad de afectar al hábitat. Excepcionalmente, las instala-

ciones químicas sí entran siempre bajo la Directiva, cualquiera que sea su dimensión.

La Directiva IPPC tiene un importante y difícil aspecto procedimental: *concentra, en una, varias competencias y procedimientos*. Opera la fuerte convicción señalada de que con la vía sectorializada, esto es, órganos, normas, autorizaciones para la protección del agua, del suelo, de los residuos, etc., no se adelanta en la eficaz protección de la naturaleza. Para ello, se acude a la más clásica de las formas de intervención: *la autorización*, que en la Directiva —y éste es el progreso— es *integrada*; de la real implantación de este sistema se responsabiliza (art. 9) a los Estados miembros, independientemente de la organización interior de éstos.

Tema fundamental es el de la determinación de *la autoridad competente* que va a asumir esta difícil función de emitir la autorización contemplando todas las posibles implicaciones de la naturaleza. Además, la instalación industrial ha de permanecer tal como se autorizó en las condiciones *normales* de explotación o, en caso *excepcional*, las que se señalen para casos de fuego, mal funcionamiento, etc. Cualquier variación de las condiciones autorizadas ha de ser objeto de la correspondiente autorización por el mismo órgano competente.

Especial relevancia tiene la materia de los VLE (*Valores Límite de Emisión*), que compete a las autoridades nacionales competentes, salvo la determinación de VLE comunitarios para las sustancias del Anexo III. A su vez, los VLE, según la Directiva, están en función de las MTD (*las Mejores Técnicas Disponibles*), concepto clave de aquélla. Son materias dictadas por la racionalidad y de exigencia rigurosa para la efectiva defensa de la naturaleza.

3. En el segundo trabajo, la profesora Susana BORRÁS afronta el paso siguiente y lógico a la existencia de una Directiva comunitaria para que forme parte del sistema normativo. Como dice la autora, «el trabajo es comentario del dilatado proceso de incorporación a nuestro Ordenamiento Jurídico de la importante Directiva 96/61/CE del Consejo para la prevención y control integrado de la contaminación a través de la ley 16/2002 de

1 de julio», de transposición de la Directiva.

La transposición al Derecho español de dicha Directiva, de acuerdo con las normas institucionales que rigen las relaciones Unión/Estado miembro (art. 10 del TCE), que remite a éstos *el asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por la Unión* desde el Tratado o sus instituciones. Consecuentemente, debe trasladarse el espíritu y sentido de las normas comunitarias con total fidelidad por cada Estado, en este caso concreto el nivel de protección ambiental con el nuevo enfoque más científico y acorde, como es obligado, al cuadro competencial constitucional.

El Estado ostenta, según el artículo 149.1.23 CE, y así lo recuerda la propia Ley en su Disposición Final Sexta, la competencia para aprobar la legislación básica sobre protección ambiental. Por esta razón, el Ministerio de Medio Ambiente realizó sus trabajos de simplificación administrativa mediante el otorgamiento de permisos integrados y de determinación de las MTD: siempre en consulta con otros grupos de trabajo comunitarios y nacionales. El proyecto de Ley fue debatido por las Comunidades Autónomas aislada y colectivamente en el seno de la Confederación Sectorial de Medio Ambiente y de Entes Locales.

La labor de transposición de la Directiva al Ordenamiento español merece, a Susana BORRÁS, en general, y aparte del retraso con que se efectuó de acuerdo con lo previsto en aquélla, un juicio favorable. Pero tras afirmarlo así señala algunos defectos que palian aquella afirmación.

Primeramente incide en una cuestión terminológica que quizás ayude a precisar la materia, aunque parece que en todo caso hay un valor entendido y resulta obvia la discusión *integrado/integral*: los permisos sectoriales son los que están *integrados en un instrumento superior complejo y completo*, que en realidad, bajo uno u otro término, es lo que se viene entendiendo: un permiso *omnicomprensivo de otros varios inferiores*.

Considera la autora que es excesiva la competencia del Estado, y por ende inconstitucional, de *fixar los valores límites de emisión, las obligaciones de los titulares de las instalaciones, ampliar el ámbito de*

las actividades sometidas, en tanto que se dirige a la definición de un régimen singular para ciertas instalaciones. Pero también, a la inversa, podría suscitar, en igual o mayor grado, duda sobre la constitucionalidad de privar al Estado la competencia de fijar unos mínimos para todo el territorio nacional en ejercicio de la legislación básica. Modernamente, los trabajos medioambientales tienden a referirse, si han de ser efectivos, a los mayores espacios, incluso al hábitat planetario, porque el problema afecta a todo el planeta, y con más razón a los territorios de una misma nación. Está claro que con actuaciones limitadas no se resuelve el problema global. Así que parece correcto, al menos tanto como lo contrario, la consideración de *básico*, esto es, competencia del Estado.

El artículo 6 de la Ley de continua referencia postula la imprescindible cooperación interadministrativa cuando intervengan, como es normal en un proceso único, varias Administraciones; éste es el sentido de la Disposición Adicional Primera de la Ley 16/2002.

4. Jordi JARIA, Laura ROMÁN y Jaume VERNET realizan el análisis de la incidencia de la Ley 15/2002, de 1 de julio, en la legislación catalana preexistente en materia de prevención y control integrados de la contaminación, en un trabajo que lleva precisamente este mismo título.

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, del Parlamento catalán efectúa para esta Comunidad la transposición de la Directiva 96/61/CE. Es decir, se anticipa a la transposición del Parlamento español, que efectivamente se había retrasado en hacerlo. Ello produce una situación al menos extraña, en la que se añade la siempre invocada —en abstracto— *coordinación de las Administraciones* en un problema tan difícil y delicado como es el del reparto competencial que efectúa la Constitución española.

Los Poderes Públicos a los que se refiere el artículo 45 CE se concretan en los artículos 148 y 149 CE. Al Estado le cabe en lo medioambiental la *legislación básica*, y a las Comunidades Autónomas la *legislación adicional*, aparte, claro está, de la gestión y, además, las competencias locales.

A la Administración central, pues, le

compete *lo básico*, que, según la jurisprudencia y la doctrina, debe entenderse como el *mínimo* que se ha de dar en todo el territorio nacional y que debe exigirse a todas las Comunidades para que ninguna de ellas relaje su exigencia en perjuicio de otra, aparte de que la naturaleza, como ya se ha señalado, actúa como unidad no estanca ni independiente. Esto es claro en una época en que se procuran métodos planetarios para «salvar el planeta Tierra».

Por encima de ese mínimo del *mandato de la ley estatal*, cada Comunidad puede añadir, *adicionar* una mayor exigencia con mejoras sobre el sistema general en función de los particulares imperativos geográficos y su secuela de distintas flora y fauna, etc.

La anomalía o la descoordinación señaladas proceden de que lo que se ha de adicionar precede a aquello a lo que se debe hacer tal adición o añadido... y que inevitablemente no se sabe lo que es.

No hay en el sistema español un titular constitucional único de todo lo medioambiental; cada Administración lo es del aspecto concreto que en los textos se le señala. Dicen los autores:

«En definitiva parece más responsable pensar que la protección del medioambiente exigido por el artículo 45 CE puede realizarse desde varios títulos competenciales mencionados en los artículos 148 y 149 y en las normas atributivas de competencias de los Estatutos de Autonomía (y a los Entes locales, habría que añadir) que, por el contrario, sostener que existe una competencia omnicompreensiva de protección del medioambiente que permite a aquel que lo detenta penetrar todos y cada uno de los sectores del Ordenamiento Jurídico para hacer efectivos los mandatos contenidos en el artículo 45».

Los profesores autores consideran que la Ley 15/2002 estatal cumple correctamente la función que le es propia de transposición, «ya que no agota la materia, y sus disposiciones son susceptibles de ser mejoradas en el grado de protección otorgado al medioambiente».

A partir de la publicación de la Ley estatal es cuando se ha podido decir que

la Ley autonómica *cumplió, o no, el mínimo*, lo básico marcado en aquélla, y asimismo el órgano gestor de lo ambiental, en este caso, que otorgue las pertinentes autorizaciones *al aplicar la norma autonómica está operando también la estatal*, en cuanto ésta viene asumida por el Parlamento autonómico.

5. La profesora LOZANO CUTANDA, en el interesante trabajo *La Organización Administrativa en la Ley de prevención y control integrado de la Contaminación*, se cuestiona la fidelidad de la Ley 16/2002, de 1 de julio, a la Directiva que introduce en nuestro Ordenamiento —la reiterada Directiva 96/61/CE—, que, se ha señalado, tenía por objeto arrumbar el fracasado sistema de regulaciones sectoriales, esto es, normas, Administraciones y procedimientos para cada aspecto de la naturaleza, e implantar una estrategia basada en la concepción «del medio ambiente considerado en su conjunto (Art. 1 de la Directiva)».

En la trascendental misión de designar el organismo que va a resolver sobre todo los aspectos de la licencia son posibles dos soluciones:

- Un organismo en que estén representadas las Administraciones implicadas.
- El organismo que la Comunidad Autónoma designe. Como la Constitución otorga la gestión medioambiental a éstas, no cabe alternativa, aunque ésta pueda ser discutible.

LOZANO propone la solución que ya había adoptado el Parlamento catalán en su Ley 3/1998, de 27 de febrero, «introduciendo los necesarios mecanismos de coordinación»; de alguna manera, se propone una armonización: representantes coordinados de *las Administraciones afectadas*, pero en el *organismo que en la Comunidad Autónoma sea competente*.

Que las actividades objeto de esta clase de autorización puedan afectar a dos Administraciones —¡o Estados!— es una realidad de la naturaleza que no admite ni fronteras ni divisiones, y el viento, las escorrentías, lo escurridizo de los contaminantes, etc., imponen una dura condición que hay que tener en cuenta.

Por ello, este organismo (de la CA)

debe actuar *coordinadamente* a través de *informes vinculantes*.

El interrogante inicialmente planteado es resuelto por la profesora LOZANO en forma no totalmente favorable a la Ley 16/2004. Dice así:

«el propósito de lograr una plena coordinación de todas las licencias y permisos necesarios de las distintas Administraciones, no se va a lograr de un modo plenamente satisfactorio en la *legislación básica* por causas que tienen que ver con la organización administrativa, y que podrán y deberán *ser mejoradas en las normas autonómicas de desarrollo*».

Y basa su afirmación en los siguientes puntos que denuncia:

1.º No se ha incluido en la autorización integrada el procedimiento de *Evaluación de Impacto Ambiental* cuando sea competencia de las CC.AA. (sí de la Administración central), y cuya importante omisión, que, por cierto, la Directiva IPPC no impone, habrá de subsanarse por las Comunidades orientadas en el sentido de la Ley catalana, como ya van haciendo otras autonomías.

2.º La catástrofe de Sovesso orientó medidas y Directivas para el control de riesgos inherentes a las grandes catástrofes que se conocieron como Sovesso I y II. En relación con las autorizaciones exigidas por la normativa sobre *riesgos de accidentes graves* en los que intervengan sustancias peligrosas, la Ley 16/2002 no fija una exigencia precisa, con carácter de básica, y se limita a permitir que sean las autonomías las que la adopten.

3.º Lamenta la autora de este trabajo que la Ley no haya aprovechado para efectuar una actualización moderna y eficaz del viejo Reglamento de Actividades Clasificadas de 1961, al que llama «muerto viviente», que, cumplida su función, «hoy, cuarenta años después, ha quedado completamente desfasado», con los cambios introducidos con la estructura descentralizada de la CE y la explosión del moderno Derecho ambiental.

En definitiva, es el difícil juego constitucional Ley básica/Ley adicional, al que

hay que insuflar grandes dosis de coordinación.

6. La concesión de la licencia supone que la actividad industrial va a poder coexistir con otros bienes e intereses tan dignos de protección, precisamente en el futuro tiempo del *ejercicio de la específica actividad*, que es cuando pueden producirse los daños. De ahí que la intervención administrativa no se limite al primer momento de *examen de las técnicas y materiales* que se propone utilizar en los procesos fabriles correspondientes. Basados en la experiencia y conocimientos que se poseen y que se vierten en la licencia, se espera fundamentalmente que, si se cumple ésta, quedarán defendidos los derechos de los demás, y concretamente la naturaleza, tradicionalmente *tercera e indefensa economía* que recibía todos los impactos negativos.

«No va a desaparecer —la intervención— mientras la actividad sigue funcionando, realizándose un control operativo a lo largo del ejercicio que el administrado haga de su autorización», dice José Luis BLASCO, quien se ocupa de este aspecto bajo el epígrafe *El control y la inspección de la actividad industrial*.

La inspección es parte de la función ejecutiva, como proclama la Ley de transposición en su parca regulación del artículo 30, que la encomienda a las CC.AA., lo que es pacíficamente admitido y así lo confirma la STC 208/99, de 11 de noviembre, sin perjuicio de la competencia estatal respecto de los vertidos en cuencas intercomunitarias.

La inspección se lleva a cabo mediante las tradicionales visitas de comprobación y examen de la documentación pertinente. Para ello, la Administración puede actuar mediante su personal cualificado o a través de entidades colaboradoras —dice BLASCO— bajo el control de la Administración, a la que le corresponde la última palabra.

Las actuaciones inspectoras son públicas, establece el artículo 30.2 de la Ley, respetando la legislación sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

7. El tema de la participación ciudadana en la actuación administrativa está per-

fectamente afincado en el mundo jurídico, y de ello se ha ocupado lo mejor de la doctrina administrativa, a la que se remite José OCHOA en el trabajo *La participación ciudadana y el marco de la prevención y control integrados de la contaminación*.

El medio ambiente es, evidentemente, una de las materias por las que más sensibilidad y preocupación ha mostrado el público; la opinión pública capta cualquier información que sobre la naturaleza se produce con el amplio eco que las comunicaciones proporcionan en todo el orbe, que a estos efectos se muestra como verdadera aldea: sea el problema que origina *el árbol* del pueblo que impide una construcción... o el de la *selva amazónica*. Así, era lógico que se diera en las actuaciones medioambientales una oportunidad a la opinión pública, tan sensibilizada... o, a veces, tan apasionada, incluso cuando los terrores a la gran catástrofe planetaria han amainado.

Se está hablando de actuaciones a título de interesados en el problema en cuanto ciudadano, la acción popular; no es el interés de quien se ve afectado directamente por una actuación administrativa en su patrimonio, en su vida; lo que siempre se ha conocido como «los interesados». La participación ciudadana implica a muchos ciudadanos aisladamente o en diversas formas de agrupación que *piden, exigen, se personan* con plena asistencia jurídica, con una gran posibilidad de acción... provocada, a veces, con cierto carácter de recelo y desconfianza en sus propios elegidos.

La Ley 16/2002 no incluye en la materia la tradicional información pública en el artículo 16 en sintonía con la Ley básica 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite. En todo caso, el artículo 105 de la Constitución da apoyo a esta clase de actuaciones, sea tanto la audiencia de los ciudadanos como el acceso de éstos a los archivos y registros públicos.

Las posteriores Directivas 2003/35/CE, de 26 de mayo, y 2003/87/CE, de 13 de octubre, introducen significativas modificaciones a la 96/61/CE, que aquí comentamos, lo que supondrá una nueva transposición a nuestro Ordenamiento.

8. El libro comprende otro trabajo sobre la participación ciudadana, con el

que termina, a cargo del profesor Josep María CASTELLÓ, *La participación ciudadana en la Ley 16/2002 de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación*.

La participación ciudadana en los procedimientos ambientales no es un mero trámite, aunque lógicamente se traduce en uno para viabilizarlo. No es simplemente una cuestión procedimental: CASTELLÓ lo relaciona con la forma de *democracia, representativa o participativa*. En la participación se capta la esencia de la creación helénica, aunque sin llegar a ser decisiva, pero sí orientando y encauzando a la actuación hacia la mejor solución. Aporta un conocimiento vivencial y práctico que frecuentemente escapa a la ac-

tuación burocrática, y seguramente elimina o reduce el número de posteriores reclamaciones.

Hay que acudir para basar jurídicamente el ejercicio de esta actuación a normas genéricas válidas para cualquier actuación específica (art. 105 CE y Ley 30/92, de 26 de noviembre), y más concretas para el medio ambiente, Ley 38/95, de 12 de diciembre, de acceso a la información medioambiental, y para la Administración Local a la Ley de Bases del Régimen Local, Ley 7/85, de 2 de abril (art. 49), y a la abundante normativa adicional producida por las CC.AA., y, finalmente, al Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998.

Cirilo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER