

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada: *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003

Una de las cuestiones más interesantes que acompaña inevitablemente la evolución y perfeccionamiento normativos en sectores tecnológica, social o económicamente complejos atañe a la posibilidad de conciliar nuevas regulaciones ideadas para dar respuesta a situaciones cada vez más complicadas y diversas con la estructura dogmática e institucional en la que reposan la garantía y seguridad de nuestro ordenamiento. Asunto éste tan atractivo como importante, a pesar de lo cual es desatendido con frecuencia. Los esfuerzos encaminados a articular un cuerpo normativo coherente (o a explicar cualquier novedad con tal pretensión) son siempre ingratos y requieren de una mayor dedicación por parte de los operadores jurídicos que labores más descriptivas, dedicadas más a dar cuenta que a dar razón. Por este motivo, sólo a partir de un determinado grado de madurez por parte de juristas y normativas podemos empezar a disponer de trabajos que superen las aproximaciones meramente apoloéticas o descriptivas. A una evolución de estas características venimos asistiendo, sin duda, en el marco del Derecho ambiental español, constituido ya en uno de los más notables ejemplos de ordenamiento sectorial en mutación de creciente importancia, y donde se vienen sucediendo en los últimos años interesantes esfuerzos para afrontar el estudio de esta parcela del ordenamiento jurídico con un enfoque más atento a las implicaciones jurídicas profundas de los cambios habidos.

Dentro de esta línea que busca la imbricación de manera técnicamente satisfactoria de las nuevas técnicas de protección ambiental en las estructuras clásicas de nuestro Derecho administrativo destaca especialmente, como buena muestra de la absoluta madurez de la que ya puede alardear la comunidad científica española en este campo, la monografía que acaba de publicar la Profesora de la Universitat de València Inmaculada REVUELTA PÉREZ, consagra-

da al estudio de la autorización ambiental integrada (*El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003). Este trabajo, que tiene su origen en lo que fue la tesis doctoral de su autora, constituye una buena muestra de la sugerente evolución reciente de los estudios jurídicos de las cuestiones ambientales a que nos venimos refiriendo. Más allá de sus indudables méritos informativos o de sus inevitables valores pedagógicos, la ambición de la obra alcanza a desmenuzar problemas jurídicos de fondo concienzuda y rigurosamente, lo que la convierte en una valiosa incitación a la reflexión y al análisis. Y obliga, asimismo, a dar cuenta de la misma haciendo referencia más a los problemas que aborda y a cómo los resuelve que a la exposición acrítica y lineal de su contenido.

No es extraño que la introducción en nuestro ordenamiento jurídico, por exigencias del Derecho comunitario, de una autorización ambiental integrada como la que nos ocupa suscite no pocos problemas de articulación con instituciones jurídico-administrativas clásicas como resultado de la radical novedad de algunas de las técnicas de intervención que incorpora. Esta transformación, que impone un análisis profundo, puede, paradójicamente, no obstante, acabar deparando aproximaciones al estudio de la norma que no se centren en tales aspectos. La misma novedad e importancia de las modificaciones constituye una perfecta coartada para no descender a tratar los posibles problemas a los que nos referimos, por importantes que puedan ser sus consecuencias. Cegados por las innovaciones y sus implicaciones, y dado que su recepción es labor urgente, los juristas nos limitamos en demasiadas ocasiones a asimilarnos como buenamente podemos, sin realizar una completa y correcta digestión de las mismas. Es enormemente de agradecer, por ello, que el trabajo de Inmaculada REVUELTA PÉREZ se haya centrado también en sumergirse en cuestiones de hondo calado dogmático, con el esfuerzo que ello requiere. Tal labor, suele decirse de forma casi tópica, no sólo aporta elementos para el debate doctrinal teórico, sino que presenta im-

plicaciones prácticas nada desdeñables. La obra que reseñamos es una buena prueba de lo atinado, en ocasiones, de tal afirmación, como queda patente a medida que afronta el exhaustivo estudio de los diferentes conflictos que la apresurada incardinación de la nueva técnica de control ambiental estudiada provoca.

La autora realiza un atractivo esfuerzo por detallar y hacer comprender al lector en qué consiste la novedad de establecer para ciertos sectores un control ambiental desde una perspectiva integrada, sin abundar en detalladas introducciones sobre el estado y evolución del Derecho ambiental o en una prolija relación del articulado de las normas comunitarias y españolas a través de las cuales se ha puesto en marcha el nuevo sistema. La Directiva 96/61/CE (IPPC) (*Integrated Pollution and Prevention Control*) y los instrumentos legislativos que la han transpuesto al Derecho español (especialmente la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, pero igualmente las diversas normas autonómicas que a lo largo de los últimos años lo han hecho también para su ámbito competencial propio) son el resultado, como destaca la obra, de la tendencia racionalizadora que ha acabado por imponerse en el tratamiento de los problemas ambientales, consecuencia de la experiencia acumulada y lógica expresión de la madurez paulatinamente lograda por los instrumentos jurídicos de protección del medio.

El trabajo, al margen de la estructuración del mismo con arreglo a patrones clásicos, tiene como latente hilo conductor el estudio de las dos innovaciones esenciales que la culminación de esta tendencia racionalizadora lleva aparejada. De una parte, la propia articulación de la tan manida integración. De otra, y casi más importante, la introducción de un nuevo modelo en lo que hace a los parámetros que determinan la actuación autorizatoria y de control de la Administración.

La adopción de un enfoque integrado, como detalla con meritoria claridad Inmaculada REVUELTA PÉREZ, es una directa consecuencia de la evolución de la

normativa ambiental y del incremento de la experiencia pública en sus esfuerzos por controlar la contaminación. De esta última se deduce la constatación de la ineluctabilidad de proporcionar un enfoque integrado para proteger el medio, una vez constatada la existencia de transferencias de contaminación a las que las tradicionales técnicas sectoriales han sido incapaces de aportar una respuesta enteramente satisfactoria. La experiencia mostró que, en no pocas ocasiones, los logros alcanzados reduciendo emisiones provenientes de una determinada fuente o contaminación de un determinado tipo se traducían en el correlativo aumento de otro tipo de emisiones o contaminación, con resultados ambientalmente nada satisfactorios y, en ocasiones, incluso contraproducentes. Obviamente, ante esta situación, sólo un esfuerzo de verdadera integración permite dar una respuesta adecuada. Haciendo de esta necesidad virtud, el enfoque integrado adoptado a partir de la nueva normativa para el otorgamiento de ciertas autorizaciones industriales constituye el intento más serio acometido hasta la fecha por el Derecho administrativo español, al margen de declaraciones voluntaristas o preceptos legales que han demostrado ser más letra muerta que verdadero Derecho positivo, de instaurar un marco procedimental con la pretensión de simplificar los diversos trámites, aunándolos en un único procedimiento.

Esta primera vertiente del nuevo enfoque plantea problemas de corte más clásico. Aunque se trata de una experiencia en cierta medida limitada (la técnica del control integrado de la contaminación tiene por el momento un espacio de aplicación ceñido al ámbito industrial, en concreto a una lista de instalaciones detalladas en los anexos de los instrumentos normativos, e incluso dentro de este ámbito sólo se aplica a partir de cierto umbral), la complejidad de la tarea convierte a estos esfuerzos de coordinación en un interesante ejemplo.

La autorización ambiental integrada queda configurada en nuestro ordenamiento jurídico como una resolución única de las Comunidades Autónomas, que otorgan el permiso atendiendo a la

globalidad de los múltiples factores en presencia. Únicamente quedan al margen de la misma (es decir, subsisten como autorizaciones autónomas, no integradas) las posibles autorizaciones sustantivas, licencias de actividad o títulos demaniales que puedan ser precisos, adicionalmente, para desarrollar la actividad. Con todo, conviene resaltar que más allá de este modelo previsto por la legislación estatal, con la que la autora se muestra crítica de manera bastante convincente por subsistir algunas iteraciones innecesarias y no haber agotado totalmente las posibilidades de coordinación en un mismo procedimiento, las Comunidades Autónomas pueden integrar otras intervenciones, y así lo han hecho Cataluña (con la licencia de actividad o la evaluación de impacto ambiental autonómica) o Castilla-La Mancha (también en el caso de la evaluación de impacto ambiental autonómica).

Del claro tratamiento dado a las siempre ingratas cuestiones procedimentales es especialmente sugerente la disección de algunos problemas jurídicos derivados de la no siempre sencilla articulación de la actuación de las diversas Administraciones a lo largo de todo el procedimiento, que en ocasiones violenta la necesidad de preservar sus respectivas competencias constitucionales. Destaca asimismo el análisis de los conocidos problemas planteados por la incardinación de la evaluación y declaración de impacto ambiental y su posible impugnación autónoma. Señala con acierto la autora que una de las consecuencias indirectas de la regulación de la LCCI, debido al tratamiento especial que ésta recibe en la misma, es un espaldarazo a la doctrina jurisprudencial más reciente que acepta aquélla en ciertos supuestos.

El segundo de los ejes que ordenan la obra es la exposición de lo que, sin duda, es la novedad de fondo más importante de la LCCI, como es la introducción de nuevos parámetros jurídicos en virtud de los cuales la Administración habrá de autorizar y controlar las actividades contaminantes.

La más relevante y sugerente innovación del nuevo modelo implantado está constituida por la paralela introducción, junto al referido enfoque integrado, de

estándares de control difusos, que serán interpretados en cada caso por la Administración como requisito autorizatorio y que, si bien de modo flexible, la vinculan de manera indudable. Lo que se lleva a cabo por medio del establecimiento de una suerte de obligación de emplear las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) para poder obtener la autorización. Tal concepto se convierte en la piedra angular del nuevo sistema, y es a partir de él que se produce la flexibilización del modelo, por introducir un grado de indeterminación que asimismo permite confiar en un constante incremento de las exigencias de protección ambiental, paralelo al desarrollo tecnológico. Frente a la tradicional rigidez de los modelos de intervención más clásicos y su inevitable desfase hasta la correspondiente actualización de los umbrales fijados normativamente, en la exigencia de empleo de las MTD se cifran las esperanzas de obtener una mejor protección ambiental. Sin embargo, reviste un especial interés comprobar cómo esta idea, criterio general orientador en el fondo tanto de la Directiva como de la Ley, se articula jurídicamente de forma compleja y, como explica Inmaculada REVUELTA PÉREZ, mucho menos atrevida de lo que habría podido ser si, efectivamente, se hubiera obligado directamente a emplear estas MTD. De momento, nuestro ordenamiento no ha llegado todavía tan lejos. En cambio, las MTD son utilizadas como parámetro básico a partir del cual la Administración fijará los valores límites de emisión o parámetros o técnicas equivalentes. Lo que no es poco: será del respeto a éstos de lo que va a depender la concesión de la autorización (con ciertos matices), por lo que las MTD tienen una importancia real nada desdeñable (por mucho que mediata) y su definición resulta absolutamente central. Este enfoque y sus consecuencias, descritos de forma extraordinariamente sugerente en el libro, suponen la renuncia por parte de los poderes públicos a proporcionar una regulación general, tarea que es sustituida por la precisión de cuál será la tecnología exigible a cada concreta instalación, en cada momento y lugar, de acuerdo con las posibilidades técnicas y económicas.

La disponibilidad de las técnicas de protección y su correcta delimitación se convierten, pues, en centrales, como es señalado por la autora. De la manera en que éstas sean interpretadas por la Administración dependerá la efectiva consecución del declarado objetivo de lograr una mejora del nivel de protección dispensado al medio. Ha de tenerse en cuenta que la flexibilización y modulación que el nuevo sistema introduce no tiene por qué, *per se*, jugar necesariamente en esta dirección. Piénsese que en la noción de disponibilidad no sólo concurren aspectos técnicos, sino también una vertiente económica de cuya concreción puede derivarse la supeditación de la protección del medio a criterios economicistas. Lo que introduce, como ha resaltado la autora, haciéndose eco de las críticas de parte de la doctrina alemana, el riesgo de que ello derive en un nivel de protección menor, incluso, que el existente hasta la fecha. Tampoco ha de perderse de vista, condicionando también en este mismo sentido el modelo, que en las sociedades en que vivimos son los sectores industriales, más que la propia Administración, quienes disponen del conocimiento técnico y de los medios materiales para dilucidar qué grado de desarrollo puede efectivamente integrar lo que sean las MTD. Situación que provocará en la práctica un peso muy notable de la industria (y de sus intereses) a la hora de fijarlas, con todos los riesgos que ello supone. Peligros, todos ellos, que facilitan la mejor comprensión de las luces y sombras de un modelo de gestión que permite la expresa supeditación del umbral de exigencias ambientales a cuestiones explícitamente desvinculadas de pretensiones conservacionistas.

El sistema, con todo, no es tan ajeno al clásico esquema basado en una regulación general previa como a primera vista pudiera parecer. Un cambio tan radical de concepción no es sencillo de acometer, las estructuras institucionales no se adaptan con tanta rapidez y siempre surgen remedos de algún tipo. Creemos que a la hora de la verdad una serie de instrumentos, por mucho que insistan las instituciones comunitarias y la propia autora en señalar su carácter eminentemente informativo, acabarán

convirtiéndose en lo más parecido, cuando menos, a un parámetro de control en cuanto a los requisitos mínimos exigibles. Nos referimos a la información de referencia contenida en los llamados BREFs derivada de las labores de la Comisión dentro de los Grupos de Trabajo del sistema europeo de intercambios de información. En este sentido también, Inmaculada REVUELTA PÉREZ razona con sensatez cuando apunta que no ha de minusvalorarse la importancia de estos instrumentos, que, a pesar de carecer de carácter imperativo por la propia esencia del sistema, es razonable pensar que acabarán convirtiéndose en una imprescindible referencia. Más allá de discusiones en torno a su naturaleza jurídica, parece claro que su origen al amparo de un modelo de tutela organizado y estructurado por los poderes públicos, y la expresa instauración de un sistema de intercambios de información como el establecido, dotan de una autoridad evidente a sus conclusiones. Que no definan los criterios últimos que determinarán la concesión de la autorización no quita para que haya de reconocerse como extremadamente complejo que no funcionen *de facto* como un mínimo exigible, si bien no necesariamente en cuanto al proceso industrial seguido, sí en cuanto a los resultados ambientales logrados. Son por ello un elemento más, de naturaleza similar a la de un dictamen, si se quiere, pero indudablemente privilegiado porque con su contraste se permite acreditar que la tecnología que se utiliza está entre las mejores. Son, en la práctica, el canon de diligencia acerca del funcionamiento industrial y del empleo de las MTD.

Ambos asuntos, cuestiones centrales que configuran un nuevo modelo de intervención administrativa orientado a lograr una más eficaz protección del ambiente, suponen modificaciones de gran calado, algunas de cuyas implicaciones se reflejan también, en cierta medida, en el resto de aspectos jurídicamente problemáticos de la técnica de control integrado de la contaminación tal y como ha sido introducida en España. En el estudio de los mismos, el libro de Inmaculada REVUELTA PÉREZ se manifiesta enormemente atractivo para cual-

quier administrativista, por conectar con problemas básicos y clásicos de la disciplina, aportando soluciones que revelan no sólo rigor intelectual, sino en ocasiones una saludable audacia.

Una muestra hasta cierto punto paradigmática la encontramos en el tratamiento del régimen de efectos conferidos al silencio administrativo. El análisis crítico de las soluciones adoptadas por el legislador (que confiere efectos positivos al silencio en la Ley catalana, y también establece, en la Ley española, idéntico régimen para las renovaciones) permite añadir razones a un cuestionamiento más general de la institución. La autora no sólo se opone a tal reconocimiento por contradecir en este punto la Directiva, sino por entender, con acierto, que de una regulación en ese sentido se derivan más riesgos para el interés público que verdaderos beneficios para los ciudadanos, dados los intereses en juego y los posibles perjuicios que para el interés general y el bienestar común se podrían derivar de la aceptación de instalaciones industriales altamente contaminantes como resultado de la desidia o incompetencia de la Administración. Reflexión que, como no se escapa a nadie, es perfectamente generalizable a otros muchos ámbitos.

Aunque otro de los indudables méritos de la obra es ahorrar al lector una detallada relación de los avatares procedimentales sufridos por la norma en su tramitación y final aprobación, cuestiones de valor informativo indudable, pero a las que es posible acceder por otras vías para quien en ellas esté interesado, en ocasiones se cuelan algunas referencias a las mismas cuando inciden en cuestiones jurídicas más de fondo. En este sentido destaca por su interés el tratamiento que realiza Inmaculada REVUELTA PÉREZ de las consecuencias del retraso del Reino de España en la transposición de la Directiva. De resultados del mismo, las empresas españolas se han visto beneficiadas de unos plazos de adaptación a las nuevas normas mucho más generosos que los de sus competidoras europeas (e incluso catalanas, pues el Parlament de Catalunya sí fue diligente y en 1998 se dotó para su ámbito competencial de una norma propia que

transponía las exigencias comunitarias). Detalla la obra las repercusiones jurídicas de esta ventaja competitiva otorgada indirectamente por el legislador español a algunos partícipes del mercado, apuntando como única vía resarcitoria para los perjudicados la posible invocación de la responsabilidad del Estado legislador. Ha de tenerse en cuenta que la posibilidad de una sanción al Reino de España en aplicación de las normas comunitarias, por mucho que conveniente, a juicio de la autora, poco resuelve a efectos de los perjuicios que puedan haberse derivado de este hecho para los competidores situados en posición desventajosa. De manera que pocas opciones quedan más allá de la que propone la autora, por mucho que sea consciente de las dificultades de que la misma sea acogida por la restrictiva jurisprudencia del Tribunal Supremo. Empero, tiene esta reflexión el indudable mérito de dibujar un caso claro de responsabilidad del legislador que sí reúne los requisitos exigidos habitualmente por la misma. Aunque esta figura es todavía puesta en cuestión y no faltan quienes entienden que la única vía resarcitoria frente a leyes posible en nuestro Derecho es la constituida por la garantía expropiatoria, creemos lúcida la propuesta contenida en el trabajo. Máxime cuando de las características del perjuicio que analizamos se deduce claramente que se trata más bien éste de un daño antijurídico que de una privación patrimonial, de lo que parece razonable que se deduzca alguna consecuencia. El trabajo pone de manifiesto la diversa naturaleza de las situaciones en las que puede ser adecuado y equitativo establecer una indemnización, ya que también contiene ejemplos de actuaciones que sí poseen un mayor carácter expropiatorio (ciertas modificaciones de situaciones ya autorizadas suponen la apropiación de derechos de indudable contenido patrimonial), en lo que de nuevo es una cuestión que en su fondo dogmático supera las fronteras del Derecho ambiental.

Por último, y enhebrando la obra de forma reiterada, aparecen no pocas situaciones en las que el régimen jurídico establecido para la autorización integrada presenta peculiaridades que, en prin-

cipio, son difícilmente conciliables con el concepto de autorización que ha sido históricamente definido. Inmaculada REVUELTA PÉREZ, al enfrentarse a esta cuestión, que constituye uno de los problemas conceptuales ya clásicos de nuestro Derecho administrativo, coincide en señalar la absoluta difuminación de las fronteras entre el régimen jurídico de concesiones y autorizaciones que se ha producido en las últimas décadas, a medida que la complejidad de las actividades autorizadas ha ido exigiendo un régimen jurídico más completo y matizado. De tal forma que prácticamente subsiste como único criterio diferenciador, como explica la obra, la atribución a la Administración de la actividad, que nos encontremos en un mercado de bienes o servicios de la Administración. En ausencia de este elemento consideramos que nos las habemos con autorizaciones, por mucho que en su régimen jurídico, como es el caso, compartan muchos (cuando no todos) los rasgos de las concesiones. A lo largo del trabajo se puede constatar cómo no pocas de las peculiaridades de la autorización integrada provocan justamente algunas incoherencias por adecuarse tan perfectamente a los esquemas concesionales que acaba siendo en ocasiones complejo amoldarla a las pautas propias de las autorizaciones. Un tipo de intervención pública de tal intensidad, donde se produce un apoderamiento de tanta magnitud a favor de la Administración, con reconocimiento de amplísimas facultades discrecionales (inevitables, dada la transformación referida, que sitúa a la Administración como decisora caso a caso más que como normadora abstracta y general), permitiría incluso ir más allá de la posición de la autora y, acogiéndonos a ejemplos que ella misma menciona (el del mercado de emisiones, por ejemplo, donde se señala que ya parece plenamente concesional), plantearnos si de hecho no nos encontramos con un régimen jurídico que responde en todo punto a una suerte de apropiación pública de la posibilidad de acceder a los sectores regulados por la LCCI. En cualquier caso, es un hecho que la autorización para acceder a los mismos depende de una decisión en gran medida discrecional de los poderes públicos (lo que

tiene sentido, como cualquier atribución de una potestad de tales características, porque se entiende que entra dentro del marco de la esfera decisional pública, atendiendo a una valoración de los intereses generales, optar por autorizar o no, algo que conlleva de alguna forma la publicación del bien, servicio o actividad), y que la relación con los mismos se inscribe en unas pautas que recuerdan más a un contrato que a una autorización clásica. Tal situación aparece claramente en el régimen jurídico de las modificaciones del contenido de la autorización o de las revisiones sobrevenidas, en la amplia capacidad de control administrativo prevista o por medio de la presencia de relaciones de contenido bilateral, así como en factores más puntuales como la limitación de la eficacia temporal de la autorización o la misma configuración de la revocación exclusivamente como sanción (lo que parece más próximo a la institución de la resolución de un contrato por incumplimiento que la posibilidad de prever la mera pérdida de la autorización no sancionatoria cuando medien, sencillamente, incumplimientos que supongan la pérdida del derecho, opción más coherente con una esencia autorizatoria).

La incitación a este debate, todavía abierto, así como a tantos otros (algunos de los cuales hemos reseñado), constituye un excelente ejemplo de los indudables méritos de un trabajo que no sólo acerca al resto de la comunidad científica el contenido de unos novedosos instrumentos normativos en materia de control de la contaminación, sino que además abre frentes de discusión. Al plantear no pocos de los problemas que inevitablemente aparecen al tratar de coherenar los nuevos principios y reglas con los esquemas de intervención administrativa más clásicos, el trabajo de Inmaculada REVUELTA PÉREZ obliga a reflexionar sobre el correcto fundamento de éstos, convirtiéndose en una aportación mayor a nuestro Derecho administrativo.

Andrés BOIX PALOP
 Profesor Ayudante de
 Derecho Administrativo
 Universitat de València
 Estudi General de València