

GARCÍA URETA, Agustín (ed.): *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 2004, 368 págs.

La consideración del medio ambiente como un conjunto de aspectos indisolubles es el primer paso necesario para poder llevar a cabo una protección integral del mismo. La visión parcial de cualquiera de sus componentes (agua, atmósfera, suelo) se convierte en un escollo insalvable para prevenir y controlar la contaminación, que no conoce de estas barreras artificiales de separación. La Directiva 96/61 se sitúa en esta línea, ya que considera de forma integrada las emisiones de determinadas instalaciones en el medio.

La obra que analizamos examina la citada Directiva y la Ley 16/2002, de transposición de la misma en nuestro Derecho interno. Se estructura en una Presentación, a cargo de Agustín GARCÍA URETA, y diez estudios, que permiten una visión completa de esta materia.

El primero de los estudios versa sobre el sistema comunitario de prevención y control integrados de la contaminación, y su autora es Inmaculada REVUELTA PÉREZ. Tras unas breves referencias a los antecedentes de la Directiva 96/61 se analiza el ámbito material que, centrado en los grupos de industrias más contaminantes, y en base a unas categorías prefijadas y a parámetros de capacidad de producción o rendimiento, identifica las industrias que se encuentran sometidas a esta regulación.

En lo que respecta a las instalaciones ya existentes, la Directiva prevé la aplicación inmediata de algunas de sus disposiciones, y para las obligaciones más relevantes se fija un plazo total de casi once años para la adaptación, durante el cual será de aplicación el régimen transitorio previsto.

El eje central sobre el que se articula el control es la autorización. La Directiva establece un amplio margen de flexibilidad a las Administraciones de los distintos Estados miembros para el otorgamiento de las autorizaciones; a pesar de lo cual se establecen una serie de criterios esenciales que deben ser respetados. La regla de las «mejores técnicas disponibles» y la «caducidad» de la autorización

se configuran como los aspectos más innovadores de la autorización administrativa.

En el ámbito de los intercambios de información previstos destaca el establecimiento de documentos que sirvan de referencia sobre las mejores técnicas disponibles, elaborados bajo el control de la Comisión, y con la participación de todos los interesados, incluyendo a las ONGs ambientales. Estos documentos son el resultado de los intercambios de información, y se configuran como dictámenes técnicos anticipados, generales y con presunción de validez.

Otra de las grandes novedades es el Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes, una base de datos pública sobre las emisiones de sustancias contaminantes que, a pesar de sus limitaciones, se configura como un instrumento más para el control de la contaminación.

La autora finaliza su estudio con las referencias a las reformas más inmediatas que van a afectar a esta Directiva, concretamente en relación a la modificación del régimen de participación e información ciudadana, y al régimen de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El análisis de la Ley española de prevención y control integrados de la contaminación se inicia con el estudio de su ámbito de aplicación, elaborado por Borja LÓPEZ-Jurado. El objetivo de la norma es el control de la implantación de instalaciones susceptibles de contaminar y de la actividad desarrollada en las mismas; esta dimensión objetiva es desmenuzada por el autor hasta llegar al concepto mismo de instalación, y sus elementos básicos.

El siguiente de los puntos que es objeto de estudio es el régimen transitorio que prevé la propia Ley para que las instalaciones ya existentes se adapten al nuevo régimen. LÓPEZ-Jurado hace hincapié en los efectos del párrafo segundo de la Disposición transitoria primera, ya que se entiende estimada provisionalmente la solicitud (solicitud de la autorización ambiental presentada antes del 1 de enero de 2007) a la espera de una resolución expresa. El autor considera esta estimación provisional como una nueva opción para los supuestos de falta de resolución en plazo, una tercera vía más adecuada que el silencio negativo y positivo.

La dimensión subjetiva remite a la figura del titular de la instalación y a la relación jurídica del mismo con la Administración, que comprende todo el núcleo de obligaciones. Entre estos deberes del titular destaca la obligación de notificar los datos sobre emisiones, para su posterior inclusión en el inventario europeo de emisiones contaminantes.

La Autorización Ambiental Integrada (AAI) es examinada por M.^a Consuelo ALONSO GARCÍA, que se acerca a esta figura desde todos los ángulos, analizando su naturaleza jurídica y su aplicación material en el Derecho español. Esta autorización ha sido el mecanismo elegido por la Directiva comunitaria para controlar la contaminación por parte de los poderes públicos de cada Estado miembro. Nos parece relevante la necesidad de actualización continua a la que se encuentra sometida y su carácter integrador; que parece ser un principio constante a lo largo de toda la Ley y de su antecedente comunitario.

Carmen AGÜES MENDIZÁBAL inaugura un conjunto de cuatro estudios que comentan las relaciones de la AAI y otras autorizaciones y procedimientos. Esta autora se centra en las relaciones con la licencia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y la licencia urbanística, ambas de competencia municipal.

A pesar de que uno de los objetivos fundamentales de la AAI es la simplificación de los procedimientos para poner en funcionamiento una instalación, sin olvidar el principio de autonomía municipal, ni en materia urbanística ni en lo que respecta a las actividades clasificadas se ha logrado.

En lo que respecta a las licencias de actividades clasificadas, coincidimos con la autora en la necesidad de una cobertura normativa adecuada que emane de las Comunidades Autónomas y que articule un nuevo procedimiento, más sencillo y de competencia municipal, para las actividades de menor impacto ambiental (el resto quedarían sometidas a la AAI).

Las licencias urbanísticas, por su parte, quedan desvinculadas de la AAI; se configuran como procedimiento independiente, a pesar de que el Ayuntamiento ya se habrá tenido que pronunciar a través del

informe de compatibilidad urbanística (vinculante en el procedimiento de concesión de AAI).

El segundo de los estudios es obra de René Javier SANTAMARÍA ARINAS y aborda la problemática de las autorizaciones de producción y gestión de residuos. En esta materia, ya de por sí deficiente, la Ley 16/2002 ha incidido de forma relevante, produciendo un importante grado de inseguridad jurídica.

Tras la detallada exposición del autor; no podemos más que reafirmar sus palabras en el sentido de que no sólo se ha desperdiciado la oportunidad de aumentar la protección ambiental, sino que se ha ahondado en el caos normativo preexistente. La simplificación y la redacción de una norma general, junto al desarrollo normativo y la ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas, son las vías para imprimir seguridad y claridad a una materia básica en lo que respecta a la protección ambiental.

Juan ROSA MORENO se encarga del estudio coordinado de la Autorización Ambiental Integrada y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA); dos técnicas de distinta naturaleza (carácter reglado y discrecional), pero con un fin común, la protección ambiental y la prevención de la contaminación. La EIA es definida por el autor como la mejor técnica de tutela integral del ambiente, mientras que la AAI se limita a la contaminación de origen industrial, por lo que su ámbito de actuación es más limitado.

Tras el detallado análisis de las similitudes de ambas técnicas, y la distribución de competencias respecto a las mismas, el autor aboga por la integración de la EIA en el más amplio procedimiento de la AAI (como ya ha ocurrido en la legislación catalana). Esta unificación de procedimientos permitiría alcanzar los objetivos de coherencia, simplificación e integración que se desprenden de las disposiciones comunitarias y que deben regir nuestro ordenamiento jurídico.

Las novedades introducidas en el régimen de autorizaciones de vertidos por la Ley 16/2002 configuran la línea de estudio de Antonio FANLO LORAS. El autor expone los caracteres básicos de la regulación de vertidos de aguas residuales realizados al mar y a las aguas continentales

dulces, con especial atención a los vertidos de las redes de saneamiento urbano; incidiendo en la distribución competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

Las autorizaciones de vertidos quedan incluidas en la AAI, y son sustituidas por informes vinculantes. La norma estatal sólo se encarga de regular los supuestos de competencia de las Confederaciones Hidrográficas; en el resto de supuestos debemos remitirnos a la legislación de las Comunidades Autónomas, que deberá proceder a la integración de sus propias autorizaciones en el más amplio procedimiento de AAI.

Íñigo LAZCANO BROTONS estudia los aspectos procedimentales de la AAI. Las Comunidades Autónomas son las encargadas de coordinar este procedimiento, que se inicia a partir de una sola solicitud que provoca el ejercicio, a través de informes preceptivos, de las competencias locales, autonómicas y estatales.

La Ley 16/2002 prevé un procedimiento, calificado por el autor como «complejo», que es analizado con detalle en cada una de sus fases, desde la iniciación a instancia de parte hasta los posibles recursos. Son destacables los comentarios del autor, ya que la exposición no se limita a relatar el régimen existente, sino que se incorporan sus propias reflexiones, contrastadas con las opiniones de otros autores.

La disciplina ambiental, en su triple vertiente represiva, reparadora y preventiva, es la línea de estudio de José Francisco ALENZA GARCÍA. El Título IV de la Ley 16/2002 es el encargado de regular esta materia; el autor, a pesar de poner de relieve la claridad de los preceptos que lo integran, estima que adolecen de escaso desarrollo en algunos de sus contenidos.

Asimismo, otra de las críticas realizadas es la no aplicación del principio de integración, uno de los baluartes de la Directiva comunitaria; este hecho origina la duplicación de órganos y legislaciones, y materializa el afán conservacionista del poder de intervención de la Administración hidráulica estatal.

La obra que analizamos finaliza con la exposición, a cargo de Germán VALENCIA MARTÍN, de los caracteres básicos de la Ley catalana de Intervención Ambiental Integral de la Administración Ambiental

y sus desarrollos reglamentarios. Norma destacable por cuanto inauguró en nuestro país la transposición de la Directiva comunitaria, y ha servido de ejemplo para la Ley estatal y el resto de las disposiciones autonómicas.

Para concluir, debemos comenzar por poner de manifiesto la gran envergadura de la obra, que permite obtener una visión integradora y real de la normativa comunitaria, estatal y autonómica en la materia de prevención y control de la contaminación.

La lectura de este conjunto de aportaciones de diversos autores origina en el lector una actitud expectante, lleva a plantearnos la duda sobre si las Comunidades Autónomas ejercerán sus competencias en estas materias, si el Estado será capaz de superar los déficits de su propia norma, y si a los Entes Locales se les concederá la participación lógica y deseable que se desprende de sus propias competencias.

Todo ello aderezado con un poso de cierto pesimismo, por cuanto parece desprenderse que los laudables y esperanzadores objetivos, que en un principio parecen al alcance de la mano, tras la lectura de la Directiva se van alejando irremediablemente.

Realmente, tendríamos que plantearnos qué nueva catástrofe debe acontecer para que las disposiciones comunitarias se lleven a la práctica por todas las Administraciones Públicas y dejen de ser simples cantos de sirena, que se pierden en un mar de redes administrativas obstaculizadoras.

M.^a Remedios ZAMORA ROSELLÓ

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El principio general de la buena fe en el Derecho administrativo*, 4.^a ed. actualizada, Thomson-Civitas, 2004.

I. ¿Es posible que se realice una actividad, ante la pasividad de la Administración, sin haber obtenido la licencia preceptiva y que se vuelva ilegítima una ulterior reacción frente al ciudadano? ¿Puede la Administración exigir el cumplimiento