

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA, *Manual de Derecho ambiental*, Ed. Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2001, 323 páginas.

I. El ambiente, tal como figura en la presentación de este Manual del Profesor José Francisco Alenza, ha cobrado relevancia a lo largo del siglo pasado ya que con el desarrollo económico y los avances técnicos y científicos, en ocasiones, más de las deseadas, ha salido perjudicado. Consciente de esos daños originados al ambiente y de su progresivo deterioro, el Derecho se convierte en un instrumento útil para regular el ambiente y buscar los medios para protegerlo, preservarlo y restaurarlo en caso de que haya sido dañado. A esto se añade la necesidad de concienciar ambientalmente a la sociedad y que otras áreas de conocimiento colaboren en esa tarea (pp. 35-40). Así de esta manera mediante un trabajo en grupo por parte de los sectores en los que el ambiente está involucrado (principio de horizontalidad), éste resultará beneficiado.

De lo expuesto se deduce la importancia de este Manual, puesto que se trata de una obra que estudia la regulación del Derecho ambiental en general sin dejar de lado ningún sector afectado. Además de exponer la materia de modo preciso y detallado, es obligado enfatizar la claridad con la que el autor expone sus razonamientos y conclusiones, lo cual hace que el lector, aunque no sea jurista o desconozca el mundo jurídico, perciba perfectamente la situación en la que se encuentra el ambiente y cómo el Derecho ambiental interviene como garantizador de su existencia.

II. La estructura del libro igualmente ayuda a la inteligibilidad y claridad de la que hablaba, ya que éste se puede dividir, a modo de esquema, en tres partes claramente diferenciadas: una primera, en la que se encuadra la noción de ambiente y su regulación jurídica en el ámbito estatal, internacional y comunitario, los derechos subjetivos y los instrumentos que el Derecho emplea en la materia ambiental (temas 1 al 5). La segunda parte se centra en la descripción de tres ámbitos más específicos como son, las actividades clasificadas, el control y prevención de la contaminación y la evaluación de impacto ambiental (temas 6 a 8). Y por último, desde el tema 9 al 13, una vez expuestas las líneas generales, el autor analiza minuciosamente sin resultar difícil su comprensión, los distintos campos o sectores ambientales, entre los que destacan, los residuos (a los que dedica dos temas por la propia extensión de la materia y porque el autor es un experto y especialista en la materia ambiental en general y con especial incidencia en el tema de los residuos), las aguas continentales, la atmósfera y los espacios naturales protegidos.

Comenzando por el concepto de ambiente, es de destacar primeramente antes de entrar en la definición, el carácter sistémico del mismo puesto que “no sólo los componentes de un ecosistema determinado interactúan entre sí para conformar el sistema global en que aquél consiste, sino que la interdependencia es apreciable también entre los distintos ecosistemas” (p. 34). Dicha interrelación es apreciable a su vez, entre los distintos elementos que componen el ambiente: por un lado se encuentran los seres vivos y por otro, los seres no vivos como el aire, suelo y agua. Entre ellos existe conexión apreciable, como por ejemplo, en la cadena alimentaria o en la necesidad de los elementos abióticos para la subsistencia de los bióticos. Dicho esto, se entiende por ambiente “el subsistema jurídico que regula las actividades humanas de incidencia ambiental para preservar los sistemas naturales” (p. 39). Para lograr una adecuada preservación, tanto a nivel estatal, internacional o comunitario, es necesario hacer un uso no abusivo de los recursos, es decir, cumplir el principio de desarrollo sostenible, satisfaciendo las necesidades oportunas sin poner en peligro a las generaciones futuras e intentar establecer medidas de precaución para no ocasionar lesiones. En relación a esto, se encuentra la concepción del derecho a un ambiente adecuado como un derecho humano, ya que “desarrollar la vida en unas condiciones ambientales equilibradas y sanas es algo que viene exigido por la propia naturaleza y dignidad humana... Un

ambiente sano es condición *sine qua non* de la propia vida y que ningún derecho podría ser realizado en un ambiente no vivible o profundamente alterado” (p. 94). Y en el caso de que el ambiente resulte dañado, se procederá a su corrección en el lugar más próximo al foco de contaminación para evitar males mayores. Como regla general opera el principio de quien contamina paga aunque a pesar del mismo, debe existir una responsabilidad compartida entre todas las instancias para lograr una protección global y solidaria.

El ambiente, además de porque es el escenario en el que las personas se desenvuelven, debe ser protegido por sí mismo, como valor en sí, independientemente de la utilidad o conveniencia que suponga para el hombre. Es la propia Constitución, en el artículo 45 la que establece el derecho que todos tenemos a un ambiente adecuado con el correlativo deber de conservarlo. Es en el segundo párrafo, donde ese deber se traslada a los poderes públicos para lograr un efectivo uso racional de los recursos naturales y por último en el tercer párrafo, se menciona la posibilidad de imponer sanciones penales o en su caso administrativas, si no se cumple lo dispuesto en los apartados precedentes con la obligación siempre, de reparar el daño ocasionado. Es importante recalcar la consideración de la protección ambiental como un principio constitucional más, lo cual obliga a que sea tenido en cuenta al interpretar la norma (p. 75), y como un título competencial, tal como se desprende de los artículos 148.1º.9º CE que otorga competencia a las Comunidades Autónomas en materia de protección de medio ambiente y 149.1º.23º CE en el que el Estado tiene competencia exclusiva de la legislación básica sobre la protección del medio ambiente, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan establecer normas adicionales de protección. De esto se deduce, que el Estado debe limitarse a los mínimos dejando un margen a las Comunidades Autónomas, para que puedan establecer niveles más altos de protección que los estatales (p. 83). También es relevante, mencionar la previsión que hacen los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, reconociendo la protección ambiental como un ámbito más dentro de las competencias municipales.

Por lo tanto se deduce un compromiso por parte de las distintas entidades públicas hacia el cuidado del ambiente. A esto se une la gran variedad y diversidad de instrumentos jurídicos que intervienen en esa labor protectora debido al carácter multidisciplinar del Derecho ambiental: instrumentos preventivos (reglamentación, planificación, autorizaciones y comunicaciones, deberes u órdenes y acciones civiles de prevención), instrumentos participativos e informativos (educación, formación e investigación, participación administrativa y política), instrumentos compensatorios o retributivos (impuestos ambientales o tasas ecológicas, entre otros), instrumentos estimuladores o de fomento (económicos, honoríficos, jurídicos), instrumentos represivos y disuasorios (las sanciones administrativas y penales) y los instrumentos negociales entre los que destaca el pacto ambiental, que opera de manera cada vez más frecuente, entre los sectores implicados entre sí y entre éstos y los poderes públicos.

Como antes he mencionado, en el segundo bloque en el que se puede dividir el Manual, se encuentra el tema dedicado a las actividades clasificadas con especial incidencia en la normativa navarra, tal como se percibe en la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, posteriormente modificada por la Ley Foral 1/1999, de 2 de marzo y el Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero. Esta regulación resulta necesaria en tanto que se trata de actividades que por su naturaleza, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, requieren una licencia o autorización previa que suponga un control adecuado en cuanto al cumplimiento de la normativa y requisitos exigidos en dicha licencia (pp. 146 y ss).

Referente a la prevención y control integrados de la contaminación, hay que señalar el tratamiento global que ha recibido, puesto que la Directiva 96/61/CE regula este aspecto en relación con las actividades industriales, intentando reducir las emisio-

nes a la atmósfera, agua y suelo y la cantidad de residuos procedentes de esas actividades, mediante el uso de las mejores técnicas disponibles, exigiendo un permiso previo a la realización de la actividad en cuestión, el cual debe estar revisado y actualizado. En segundo lugar, la normativa española también pretende ocuparse de este sector tal como lo demuestra el Anteproyecto de Ley (último borrador de 10 de abril de 2001), haciendo hincapié en la autorización ambiental integrada como el modo más propicio para llevar a cabo ese control y prevención de la contaminación. A su vez, son varias las Comunidades Autónomas las que ya poseen una legislación en esta materia (Murcia, País Vasco y Castilla-La Mancha), pero sólo Cataluña ha sido la única que ha transpuesto la Directiva antes mencionada (p.174).

El último tema de este bloque se centra en el estudio de la evaluación de impacto ambiental, instrumento importante ya que mediante él se pretende proteger una vez más el ambiente, analizando cuáles van a ser los efectos que cierta actividad o proyecto van a tener sobre el mismo y posteriormente permitiendo o no su realización (pp. 180-181). El autor a través de la descripción de la regulación existente sobre la materia, los sujetos encargados de realizar la evaluación, el procedimiento, el control o funciones de inspección, entre otros, demuestra la trascendencia de la evaluación de impacto ambiental como tal y su efectiva aplicación en la práctica.

La tercera parte del Manual, como he dicho anteriormente, se centra en el análisis de ciertos sectores del Derecho ambiental, lo cual ayuda a tener una visión completa y global, a la vez que a conocer los problemas que surgen en la práctica, y no únicamente, conocer las líneas generales y los principios de esta rama del Derecho. En primer lugar, se hace referencia a los residuos, temas 9 y 10, ya que en la actualidad reviste importancia puesto que ha habido un incremento muy notable en la cantidad de basuras que las personas producimos, y a esto se suma la variación en la calidad de los componentes de esos residuos, dado que algunos de ellos resultan problemáticos para ser asimilados por el sistema ambiental (p. 207). Cabe señalar que los residuos están regulados tanto en el ámbito internacional, comunitario, estatal, autonómico y local, lo cual demuestra la relevancia de este sector y el interés y la preocupación por su tratamiento y gestión a todos esos niveles. Me parece significativo enfatizar entre los principios descritos en el libro, por un lado, el principio de prevención y precaución, evitando los riesgos que las actividades de gestión de los residuos impliquen “para la salud humana y para el ambiente natural y se neutralicen otras molestias que pudieran generar” (p. 214). Por otro, es de destacar la jerarquización existente entre los objetivos, prevaleciendo en primer lugar la reducción de la cantidad y la nocividad de los residuos. La siguiente prioridad se centra en el aprovechamiento de residuos mediante la reutilización, reciclaje y otras actividades de valorización y por último se encuentra la eliminación segura de los residuos no recuperados (p. 217).

El estudio de los residuos se detalla al explicar las clases que actualmente existen, es decir, residuos urbanos, peligrosos y los residuos de envases, cada uno con su concreto régimen de gestión.

Otro sector, que se trata en el tema 11, es el de las aguas continentales de importancia evidente por la propia necesidad que para todos los hombres comporta el agua y por los problemas de contaminación y escasez que afectan a este bien tan básico como es el agua. Entre los principios fundamentales sobre la ordenación jurídica del agua, cabe destacar el carácter de bien común del agua y el consiguiente deber de todos de usarla adecuadamente y no desperdiciarla. Asimismo, la consideración de las cuencas hidrográficas como unidad básica de gestión de las aguas subterráneas y superficiales y la planificación como instrumento indispensable para una política de administración racional de los recursos a corto y largo plazo. También se prevé la participación de los usuarios en la planificación y administración de los recursos hídricos y la elaboración de leyes generales de agua para conseguir un tratamiento jurídico unitario.

El carácter de bien común se traduce en que el agua es un bien de propiedad pública y como tal, merece su protección ya que todos somos beneficiarios de ella y no podemos abusar o deteriorar su estado natural. Para ello, se establecen, tanto para las aguas subterráneas como las residuales urbanas, programas de control de la calidad, impedir la acumulación de sustancias tóxicas que lleven a su degradación y otras medidas que impliquen alteraciones perjudiciales al dominio público hidráulico.

Con una importancia similar a la del agua, se encuentra la atmósfera ya que es la encargada de “distribuir el calor por la superficie terrestre, es el motor de la circulación oceánica y, en definitiva, puede ser identificado como el principal agente climático” (p. 293). Tanto la normativa comunitaria como la española disponen de legislación referente a la atmósfera, enfatizándose la idea de que la norma cabecera española en este sector es del año 1972, desarrollada en 1975 por un Real Decreto, siendo éste último más útil en la práctica, debido a la excesiva generalidad de la Ley. Este Real Decreto establece por un lado los niveles de inmisión, es decir, normas sobre la calidad del aire, caracterización de las zonas de atmósfera contaminada y situaciones de emergencia. Y por otro, se fijan los niveles de emisión y se establece el régimen que deben seguir las actividades industriales que incidan de manera negativa en la atmósfera (p. 296). De esta manera se imponen condicionantes previos a la instalación de una industria o a la realización de una actividad concreta que contamina el ambiente atmosférico, los cuales si no se cumplen no se autorizará dicha instalación, ampliación, etc.

El último tema de este bloque y del Manual trata sobre los espacios naturales protegidos, que constituyen “uno de los sectores más antiguos del Derecho ambiental ... que resulta especialmente significativo por sus riquezas naturales, por su belleza y por los valores ecológicos que encierra” (p. 303). Tal como se expone en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales, se quiere conseguir un mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y sistemas vitales básicos, una preservación de la diversidad genética, una utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y ecosistemas, su restauración y mejora y una preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje en general. Estos objetivos se llevan a cabo a través de la implantación de Planes de Ordenación de Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión y Zonas Periféricas de Protección. En relación a esto, hoy en día existe una clasificación de espacios naturales, lo cual facilita que se efectúe una protección mayor y sobre todo más adecuada ya que la concreta medida tendrá en cuenta las especiales características de ese espacio. Me refiero a los Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos y Parques Nacionales. No hay que olvidarse de los montes y la importancia y necesidad de su existencia y protección: “La sociedad entera está interesada en la replantación progresiva y en el entretenimiento de los arbolados que proporcionan las maderas necesarias para la construcción y reparo de los edificios; que suministran las leñas y carbones indispensables para todos los usos de la vida; que son los conductores naturales de las lluvias que alimentan la vegetación y aseguran las cosechas; que ofrecen sombra y frescura a los viajeros fatigados, y que, en fin, hacen habitables los campos, desiertos cuando no gozan de este beneficio” (p. 311). La función ecológica de los bosques hace que los protejamos frente a los peligros de erosión, deforestación, plagas, enfermedades y contaminación entre otros.

Relacionado con los espacios protegido se encuentra el tema de las vías pecuarias, que también tiene relevancia desde el punto de vista ambiental, puesto que, como se recoge en el Manual, aporta beneficios a otros elementos de la naturaleza, “facilitan el intercambio genético de las distintas especies” (p. 320), suponen asimismo una protección añadida al realizar la propia delimitación de los espacios naturales protegidos por referencia a las vías pecuarias, presentan un alto contenido paisajístico y como última característica a destacar las vías pecuarias son el escenario de numerosos procesos y otros fenómenos naturales y ambientales. Por todas estas razones, el Derecho

regula esta materia para garantizar su existencia y aportar instrumentos encaminados a conseguir una mayor y más adecuada protección.

III. Uno de los aspectos que me parece relevante destacar, al igual que lo hace el Profesor Alenza, es la trascendencia que tiene la información en todo lo relacionado con el ambiente. A lo largo de la descripción de las materias en cada uno de los temas, se puede ver en distintos momentos las alusiones a la información ambiental, que es un paso previo para lograr un adecuado régimen y correcta gestión del ambiente.

De manera expresa el autor se refiere a este derecho en el tema 4, en el que destaca la importancia del mismo como requisito previo para que la participación de la sociedad pueda ser efectiva. Otro de los momentos en que se hace referencia a la información, es al explicar los objetivos de la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación, ya que el intercambio de datos, la transparencia en los procedimientos y la participación pública son importantes para que, por ejemplo, las autoridades competentes informen sobre las mejores técnicas disponibles, intercambien la información entre los distintos Estados miembros y también se prevé entre otras medidas, la participación ciudadana en el procedimiento de concesión de permisos (p. 167-168).

Resulta lógico pensar que para la correcta preservación del ambiente a nivel mundial, es necesario llevar a cabo políticas comunes de protección y lograr un consenso entre los países, instituciones o entes de distinta naturaleza, lo cual indica que un modo efectivo de llevarlo a cabo es mediante la información y posterior cooperación. Con este objetivo nació la Agencia Europea de Medio Ambiente (p. 115), mediante el Reglamento 1210/1990, de 7 de mayo, posteriormente modificado en 1999 (Reglamento 933/1999 del Consejo, de 29 de abril), la cual desarrolla funciones de transmitir y facilitar la información entre los países miembros de la misma, con el fin de que el ambiente sea protegido globalmente (vocación universalista de la que habla el autor en el punto 4.1 del tema 1) y no únicamente a nivel estatal o interno de cada país. Pero a pesar de esta regulación internacional, se precisa una normativa en cada Estado para lograr un cuidado más detallado de acuerdo a las necesidades del país en cuestión, que en el caso español es la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, posteriormente modificada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, dando cumplimiento al principio de “pensar globalmente y actuar localmente” (principio de globalidad).

IV. Como conclusión global al Manual del Profesor Alenza, es indudable destacar el mérito de esta obra y agradecer su realización al estudiar los aspectos que hasta ahora han existido sobre el ambiente, su regulación y su confrontación con otras obras que se dedican al tratamiento de diversos puntos que el autor ha considerado oportuno incluir, que aparecen citadas al final de cada tema con una bibliografía muy adecuada y seleccionada sobre el tema ambiental, lo cual permite en su caso acudir a otras fuentes para profundizar sobre algunas cuestiones.

Conviene reiterar el adecuado tratamiento de los distintos temas que se hacen en el Manual, aportándose una visión general del Derecho ambiental con su regulación, características y principios, para a continuación explicar uno a uno, los distintos sectores de los que el ambiente forma parte.

Este Manual se convierte, así pues, en un instrumento muy útil, en primer lugar, para los juristas y estudiantes de Derecho en especial y, en segundo lugar, para cualquier persona con interés en el tema ambiental que quiera conocer la perspectiva legal del mismo, aunque desconozca el mundo del Derecho.

MIREN SARASÍBAR IRIARTE

Becaria del Programa de formación del profesorado universitario (UPNA)