

Instituciones de Derecho Ambiental

Andrés Betancor Rodríguez

Madrid, La Ley, 2001. 1.517 páxs.

A degradación do medio natural é unha preocupación recente da nosa sociedade. Intentando ofrecer unha resposta a este conflito social, o Dereito ambiental empeza a adquirir perfís propios a partir da década dos setenta. Así, o profesor Martín Mateo publicou, en 1977, o seu *Tratado de Derecho ambiental*; punto de partida do estudio en España desta disciplina. Desde os anos sesenta, moitos teñen sido os que seguiron esta estela inicial marcada por tan insigne mestre. A capacidade productiva da doutrina española tense ido incrementando nestes últimos anos coa publicación de innumerables manuais, monografías e artigos sobre a cuestión. Teñen sido, é son, múltiples os administrativistas que, desde o compromiso, dedican boa parte do seu esforzo docente e investigador ó estudio e ó perfeccionamento do dereito ambiental. Andrés Betancor Rodríguez, profesor titular de Dereito administrativo da Universidade Carlos III, está desenvolvendo nos últimos anos un importante labor docente, divulgativo e investigador no marco desta nova disciplina xurídica. Director do Máster en política e xestión ambiental da Universidade Carlos III e da *Revista Interdisciplinar de Gestión ambiental*, trátase dun dos compoñentes máis dinámicos no conxunto de estudiosos e especialistas de dereito ambiental en España.

A presente obra, *Instituciones de Derecho Ambiental*, é o voluminoso resultado dun ambicioso proxecto. Unha nova achega doutrinal no camiño cara ó perfeccionamento do dereito ambiental. O autor pretende identificar, ó longo do

rídico dos principios. Clarifica, acertadamente, cuestións coma a diferenza entre o principio de prevención e de precaución, asignándolle autonomía propia a este último.

No marco da alínea V do título I da primeira parte, Betancor, clasifica as fontes do Dereito ambiental de acordo cun criterio material, formal e de eficacia. O autor chama a atención sobre a menor capacidade directiva das leis, así como sobre o risco de fragmentación do Dereito. Nesta orde de ideas, alude á crise da ordenación xeral a favor da ordenación singular, máis en concreto, á remisión das normas á concreción das esixencias básicas das actividades contaminadoras, a través de concretos actos administrativos ou de acordos voluntarios coa Administración. A xuízo do autor, a dita inercia representa unha ameaza á seguridade xurídica e á igualdade. En último termo, a obra fai referencia ó proceso de xuridificación das normas técnicas, así como ós problemas que isto presenta, como pode se-lo recoñecemento dos efectos xurídicos.

Analizado o marco xeral que configura o esqueleto básico do Dereito ambiental, a obra identifica cáles son os actores da escena ambiental (alínea VI). Sinala o diferente papel que desempeñan os cidadáns, lexitimados para participar na xestión pública do medio natural; a Administración, como garda da legalidade e da protección do dereito ó medio natural adecuado; e das empresas, en tanto que suxeitos pasivos ó deber industrial de respecta-lo medio natural.

O título II da primeira parte trata de dúas regras e principios estruturais do Dereito ambiental. Primeiro, apunta algunhas cuestións desde a perspectiva internacional das grandes declaracións de orde programática, que veñen configurando os principios e a estratexia xeral de actuación internacional (alínea VII). En segundo termo, o autor aborda a constitucionalización do medio natural e da política ambiental no Tratado constitutivo da Comunidade Europea (alínea VIII). Trata a integración dos obxectivos ambientais nos obxectivos (artigo 2 CE) e principios xerais da Comunidade Europea, así coma os obxectivos, os principios e os criterios específicos da Política ambiental comunitaria. Betancor realiza interesantes comentarios sobre a eficacia xurídica dos obxectivos, principios e criterios da Política ambiental comunitaria, fronte ás posicións doutrinais que lles outorgan o valor de meras declaracións políticas.

A constitucionalización do medio natural estúdiasi na alínea IX do título II da primeira parte. Nun primeiro momento, a obra analiza o artigo 45 CE, así como o conflito entre o dereito a un medio natural adecuado con outros bens e dereitos constitucionais, coma ocorre co principio de liberdade de empresa. Nun segundo lugar, estudia o clásico tema da distribución competencial no marco constitucional. Diferencia entre competencias ambientais-substantivas (recursos hídricos, minas, etc.) e a ambiental-formal (protección do medio natural). A competencia ambiental-formal de protección do medio natural –artigos 148.11 e 149.23 CE– refírese, ó xuízo do autor, ás técnicas e instrumentos de protección. En todo caso, o título competencial do artigo 149.23 CE e, segundo Betancor, un título de segundo grao en concorrencia cos títulos ambien-

tais substantivos. No sentido da xurisprudencia do Tribunal Constitucional da Sentencia 13\1881 considera que as competencias ambientais substantivas exercen unha *vis atractiva* sobre a protección ambiental. Así, Betancor, entende que a competencia ambiental-formal é unha competencia de carácter residual, destinada a cubri-los ocos doutros títulos máis específicos. A pesar do clarificador da súa exposición, cabe advertir do perigo de baleiramento da competencia ambiental, así coma da posible subtracción ás comunidades autónomas da competencia executiva en materia ambiental. A *vis atractiva* exercida polas competencias substantivas estatais sobre a competencia ambiental formal, pode derivar na subvaloración práctica desta compoñente. A pesar do afirmado por Betancor, a necesaria integración das esixencias de protección no resto de políticas sectoriais non require necesariamente unha interpretación coma a defendida polo autor. A integración supón que as esixencias de protección sexan asumidas tanto no deseño coma na aplicación das políticas sectoriais, non a centralización mediante o exercicio conxunto da competencia substantiva e formal. En todo caso, aínda estimando os posibles beneficios derivados do posicionamento do autor, isto non lexitima que se desvirtúe a competencia executiva das comunidades autónomas en materia de protección ambiental.

A segunda parte da obra aborda a cuestión do estatuto xurídico da natureza e dos recursos naturais. Nun primeiro momento, trata a cuestión da institucionalización xurídica da natureza (alínea X). O autor apunta os factores ideolóxicos e científicos que interveñen na construción social da natureza. Pasa, nun segundo momento, ó concepto xurídico do medio natural, e intenta deseñar, finalmente, un estatuto xurídico para o medio natural desde o concepto de patrimonio común da humanidade manexado por OST.

Na alínea XI, Betancor debuxa o estatuto xurídico dos recursos naturais: o aire; a auga; a flora e a fauna silvestre e o solo. Esboza unha breve exposición das disposicións normativas –internacionais, comunitarias e estatais– e das técnicas de protección orientadas á preservación de cada un dos recursos naturais.

A terceira parte do presente traballo de investigación, a protección xurídica do medio natural, é o núcleo fundamental deste obra. Analízanse as actividades humanas obxecto de regulación ambiental (título I); os instrumentos de protección ambiental (título II) e o dano ambiental e as súas consecuencias xurídicas (título III).

A alínea XII, integrada no título I da terceira parte, estudia as actividades humanas obxecto de regulación ambiental, así como as técnicas de avaliación de riscos utilizadas na súa determinación. Tras realizar un breve estudo da avaliación dos riscos, leva a cabo un exame das técnicas e instrumentos preventivos e correctivos utilizados na lexislación específica que regula o impacto das actividades (accidentes maiores, produtos, organismos modificados xeneticamente, residuos).

O título II aproxímase ó tema central: os instrumentos de protección. En primeiro termo, a alínea XIII confecciona unha clasificación inicial dos instru-

mentos de protección. Tras considera-la insuficiencia da clasificación tradicional da actividade administrativa, na que non se ten en conta a actividade informal da Administración, Betancor delimita as técnicas de protección ambiental do seguinte modo: planificación (alínea XIV); intervención (alínea XV); promoción (alínea XVI); e negociación (alínea XVII). Para finalizar este esforzo de encadramento inicial, o autor expón, de modo brillante, a súa visión sobre a denominada crise dos instrumentos xurídicos. Centra a súa reflexión na falta de aplicabilidade crónica do dereito ambiental e na tendencia, cada vez máis palpable, cara á liberalización e desregularización en materia ambiental como unha manifestación concreta dunha inercia xeral. Sinala tamén, as dificultades que presenta a alternativa baseada no mercado, tanto desde unha perspectiva microeconómica, coma macroeconómica. A imposibilidade de que o mercado poida interioriza-los valores ambientais ou a súa dificultade para satisfacer-los intereses xerais, desde a súa perspectiva antropocéntrica e a súa fundamentación no egoísmo xeracional. Ante os fallos que ofrece o mercado, Betancor apunta as diversas alternativas formuladas ata o momento. Resalta, non sen certo escepticismo, de orde ética e xurídica, o papel dos instrumentos económicos, aínda que entende que, en todo caso, deben manter un papel secundario e dependente con relación ós instrumentos normativos.

Tras esta valoración previa das técnicas de protección ambiental, procede a analizar, un por un, os ditos instrumentos de acordo coa sistemática xa apuntada. Así, en primeiro lugar, aborda, na alínea XIV, o papel, a eficacia xurídica e a transcendencia práctica da planificación nos distintos sectores normativos (augas, espazos naturais, ordenación do territorio e residuos).

A alínea XV trata as técnicas e instrumentos preventivos de intervención administrativa: a avaliación do impacto ambiental; as autorizacións ambientais; as auditorías e informes ambientais; a inspección ambiental; e as ordes ambientais. A técnica de EIA é analizada en toda a súa dimensión, abordando as dúbidas e cuestións xurídicas que presentan, tanto o procedemento, coma a non de todo correcta transposición da normativa comunitaria. O presente traballo de investigación aborda, igualmente, o estudo das autorizacións ambientais: as autorizacións da lexislación sectorial; a licenza municipal do antigo réxime do Regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas; a nova perspectiva, introducida polo Dereito comunitario, da prevención e o control integrado da contaminación. Desde unha perspectiva xeral, o autor, a medida que analiza a propia natureza das autorizacións de vertido, pon en dúbida o anquilosado concepto clásico de autorización, superado na realidade por un maior achegamento destas fórmulas de intervención á figura da concesión administrativa. Do mesmo modo, a obra efectúa un exame superficial do novo papel das auditorías ambientais, en canto técnicas operativas de control e xestión privada das actividades industriais. Estudia, tamén, o réxime xurídico da inspección e o control das actividades ambientais; tomando en consideración o crecente, e quizais excesivo, protagonismo dos axentes privados, isto é, as entidades colabo-

radoras da Administración. Finalmente, a alínea XV remata cunha reflexión sobre o que o autor denomina, de forma un tanto prosaica, a «perda de soidade do acto». A progresiva conversión do Dereito ambiental dun dereito de intervención nun dereito de promoción ou estímulo.

Nesta mesma orde de ideas, a alínea XVI introdúcenos no estudio das razóns de fondo do auxe dos instrumentos de promoción fronte ós de coacción, no contexto imperante da ideoloxía liberal e da incapacidade do Dereito e das administracións para regular e controlar eficazmente tódalas actividades humanas. Betancor afonda nos distintos instrumentos de estimulación –axudas, fondos, seguros e impostos ambientais–; nas medidas de orientación –recomendacións; ecoetiquetado, e ecoauditorías– e nos mecanismos de ilustración –fundamentalmente, o acceso á información ambiental–.

Para finaliza-la análise dos instrumentos de protección ambiental, a alínea XVII acomete o novidoso tema dos acordos ambientais. Ofrece unha reflexiva visión dos principais problemas xurídicos que presentan os acordos ambientais, especialmente no seo dos procedementos autorizatorios ou sancionadores.

O título III da terceira parte ponlle fin a este traballo de investigación introducíndonos ó tema da responsabilidade administrativa por infraccións ambientais. Tras esbozar inicialmente os trazos característicos do dano ambiental (alínea XIX), así como unha breve referencia á responsabilidade civil e penal (alínea XIX), o autor estudia, polo miúdo, o Dereito ambiental sancionador: a esixencia de responsabilidades administrativas por mera inobservación; as características xenuínas das infraccións administrativas; as posibles consecuencias derivadas da infracción ambiental; e o procedemento para esixi-la correspondente responsabilidade (alínea XXI).

A bibliografía manexada é ampla e completa. Ademais, o voluminoso resultado da investigación vén acompañado do apoio de varios índices –de figuras, de normas, de resolucións xudiciais, analítico e sistemático– que fan máis manexable e práctica a obra.

A pesar do excesivo dogmatismo e de que se bota en falta un maior esforzo de síntese nalgunha das alíneas desta obra, o autor levou a cabo un traballo creativo, suxestivo e exhaustivo. Desde a crítica e a orixinalidade ofrece interesantes reflexións nos temas claves da política e do dereito ambiental. Trátase, en definitiva, dun novo e ineludible referente no seo da doutrina xurídico-ambientalista máis autorizada.

Juan José Pernas García

*Bolseiro predoutoral da Universidade da Coruña
Área de Dereito administrativo*