

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. *Curso Básico de Derecho Medioambiental*. Segunda edición, revisada y puesta al día. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 2019. 353 págs.

El profesor RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS, acaba de publicar este *Curso Básico de Derecho Medioambiental* (segunda edición, revisada y puesta al día), que como muy bien afirma él en su presentación, tiene una deliberada vocación docente, lo que nos permite a todos los interesados en esta especialidad, adentrarnos en esta amplia y densa materia, con cierta facilidad a pesar de tratarse de una temática no sencilla de comprender. Por lo tanto, es de justicia dar cuenta aquí de su trabajo.

El autor, tras defender su tesis doctoral sobre *Administración Pública y prevención ambiental en la producción de residuos tóxicos*, tiene una importante obra, de la que podemos destacar sus artículos en revistas especializadas (57), así como sus colaboraciones en obras colectivas (28), reseñas (2), libros (9). La mayoría de su obra está referida a la política medioambiental, a los suelos contaminados y al tratamiento de los residuos tóxicos.

En esta ocasión el autor nos presenta, de forma didáctica, una panorámica completa y clara de la regulación actual en materia medioambiental, que con la metodología utilizada facilita la comprensión de una cuestión, que, como antes se ha mencionado, es densa y compleja.

El curso básico comienza con una Presentación en la que afirma que la publicación se presenta con una deliberada vocación docente y recoge los materiales didácticos elaborados cada curso académico durante años para los alumnos de Licenciatura y grado de Derecho, que se acercan por primera vez al tratamiento jurídico de la protección del medio ambiente.

Continúa con una Nota a la segunda edición, en la que además de agradecer la grata acogida de su obra, menciona los cambios incorporados, que afectan a contenidos necesitados de actualización como la modificación de la Ley de Evaluación Ambiental (LEA), así como la incesante jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional (TC).

El curso, se divide en catorce lecciones, en las que va desgranando toda la temática del Derecho Medioambiental y finaliza con unas reflexiones finales.

En la primera lección, el autor aborda la crisis ambiental y el desarrollo sostenible. Menciona que la comunidad internacional considera que hay que avanzar hacia una nueva forma de entender las complejas interdependencias existentes entre Naturaleza y Sociedad.

Afirma que el desarrollo sostenible es además de un objetivo político, una ideología que podría mitigar los excesos de la globalización. Se refiere a la Agenda 2030, pero afirma que poco se puede aportar a una mejora de la gobernanza glo-

bal en términos de justicia social y sostenibilidad ambiental si no se avanza hacia un equilibrio real entre intereses económicos, sociales y medioambientales en tensión.

En la segunda lección se estudia el Derecho Medioambiental en la Unión Europea. Remarca la indiscutible madurez que el mismo ha adquirido, aunque subsisten problemas jurídicos para conseguir su efectiva aplicación práctica. Para ello, el Programa General de Medio Ambiente contempla medidas en su *Objetivo Prioritario* n.º 4, al maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión Europea (UE).

Destaca el enfoque más proactivo que la Comisión viene aplicando en el marco de la denominada *Environmental Implementation Review* (EIR). En este sentido, menciona que el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión SWD (2017) y 42 final, de 3 de febrero de 2017, *informe de España*, que acompaña a la comunicación, *Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y como combinar esfuerzos para obtener mejores resultados*, que recoge los tres retos principales en la aplicación de la legislación medioambiental de la UE en España y que son los siguientes:

- Mejorar la gestión del agua, incluida el tratamiento de aguas residuales urbanas.
- Mejorar la gestión de los residuos y desarrollar el potencial de la economía circular y
- Mejorar la fiscalidad medioambiental y reducir las subvenciones

perjudiciales para el medio ambiente.

La tercera lección se destina a la protección del medio ambiente en la Constitución Española. Comienza afirmando que el artículo 45 CE, es un principio rector de la política social y económica que obliga a todos los poderes públicos a inspirarse en los requerimientos del desarrollo sostenible e impone a los ciudadanos el deber de conservar el medio ambiente. Por tanto, esta protección del ambiente se configura como una función pública y los ciudadanos tienen el derecho a exigir que se cumpla.

Señala también que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos está avanzando en la ecologización de auténticos derechos fundamentales.

En relación con la interdependencia entre el derecho al medio ambiente y otros derechos fundamentales, recoge las distintas posturas de la doctrina al respecto, decantándose por una aproximación *biocéntrica* en la que la conservación de la naturaleza es, antes que nada, un deber del ser humano.

En la cuarta lección se refiere a la ecologización del ordenamiento jurídico interno en la que aborda la incidencia que el tema tiene en todas las ramas del Derecho, y que pueden contribuir al desarrollo sostenible y a la protección ambiental.

En las lecciones quinta, sexta, séptima y octava, el autor va analizando lo concerniente a la Administración Ambiental, la situación del

administrado ante la Administración Ambiental, así como la Planificación y evaluación ambiental estratégica y las distintas modalidades de intervención administrativa, destacando que el modelo actual está marcado por la diversidad y desigualdad, modelo que impera en Estados Unidos, en el que el promotor resulta liberado de algunas cargas.

En la lección novena se aborda la, en cierto modo controvertida, evaluación de impacto ambiental (EIA), cuya regulación se ha ido sucesivamente poniendo al día, pero sin terminar de adaptarse del todo a las exigencias del Derecho europeo. A juicio del autor, la aplicación práctica de la EIA no contenta ni a los que la ven como un estorbo ni a quienes esperan de ella una solución mágica de los conflictos medioambientales.

La razón a su juicio es que el legislador viene dando prioridad a aspectos relativos a la metodología de valoración de impactos, donde es clave dar contenido al concepto jurídico indeterminado de *umbral aceptable*. Para ello, se remite a criterios técnicos pero los expertos se quejan de la ausencia de criterios jurídicos que les ayuden en su tarea. En este sentido considera que el Derecho no tiene respuestas para reaccionar frente a la ausencia de evaluaciones preceptivas, ni frente a los imprevistos derivados de las evaluaciones bien hechas y sobre todo de las evaluaciones mal hechas.

Para ello, propone relativizar la idea de atribuir a la EIA propiedades casi milagreras. Y para reforzar esta

reflexión alude a la posición del TC sobre el *fracking* (STC 106/2014, de 24 de junio) que ilustra el sentido de esta afirmación.

La lección décima se refiere a la autorización ambiental integrada (AAI). Tras la EIA, se añadió una técnica de control preventivo y global, cual es la AAI, que centra su atención en el concepto de contaminación y que pretende ser coordinado (ventanilla única) e integrado (aglutinar controles sectoriales dispersos). Tras recoger los largos antecedentes de la técnica y los sistemas de fuentes, analiza su ámbito de sujeción. Requieren la AAI las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades que, por estar consideradas de mayor riesgo ambiental y para la salud, se enumeran en el anejo 1 del Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrado de la Contaminación aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre (TRLPCIC).

La finalidad de la AAI consiste en evitar o controlar la contaminación, concepto que define, en términos muy amplios, el artículo 3.6 TRLPCIC, pero del que se excluyen las sustancias radiactivas u organismos modificados genéticamente. Pero el sometimiento de las actividades potencialmente más contaminadas a AAI tiene, gracias al prestigio científico técnico de los valores límites de emisión asociados a las mejores tecnologías disponibles, un efecto tranquilizador.

Pero comenta que estos valores límite no han conseguido reducir

globalmente los efectos de la contaminación, sino que más bien suponen una legalización de la contaminación y sirven para aportar seguridad jurídica a las industrias contaminantes y para bloquear demandas ciudadanas contra su actividad. Afirma, que los valores límites no son ni el único ni el más adecuado criterio para fundamentar una política que debería dirigirse a la protección de medio ambiente y de la salud humana.

Para ello, el autor propone reconocer el carácter incierto de los valores numéricos y basar las políticas de reducción de la contaminación, no en función de fijar los techos, sino en la aproximación a suelos, mediante el criterio de la minimización de emisiones tanto como sea posible, conforme al principio de precaución, lo que permitiría reducir indirectamente los efectos de la contaminación acumulativa.

En la lección undécima, se aborda la policía de actividades clasificadas. Tras las técnicas horizontales de prevención que son la EIA y la AAI, la policía de actividades clasificadas sigue siendo un instrumento útil para la protección ambiental. Aboga porque esta técnica siga existiendo en la configuración jurídica que se determine porque es un sistema de control para verificar que todas las actividades clasificadas emplean en cada momento las mejores técnicas disponibles.

Pero del ordenamiento jurídico estatal se puede deducir que el mínimo común denominador norma-

tivo de las Comunidades Autónomas ha de respetar los aspectos claves de la regulación estatal, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2114/1961, de 30 de noviembre (RAMINP), el primero de ellos consiste en la delimitación de su ámbito de aplicación que, a su vez, conlleva la diversificación de los medios de intervención pero no de la supresión de la tradicional licencia. Desde el punto de vista organizativo, la garantía institucional de la autonomía local que se plasma en el artículo 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), invita a repensar que puede llegar a suponer la reviviscencia del RAMINP, alternativas frente a supuestos de inactividad normativa autonómica que pudieran lesionar competencias de los municipios.

El autor afirma que el mayor reto no estriba en la reconstrucción del régimen jurídico de las licencias sino en la recepción de las exigencias estructurales que conllevan las nuevas figuras de la comunicación previa y la declaración responsable.

La lección duodécima se refiere a la responsabilidad por daños medioambientales. Comienza recordando la previsión del artículo 45.3 de la CE, que establece para quienes violen el deber de utilizar racionalmente los recursos naturales, o la mejora de la calidad de vida y la defensa del medioambiente, sanciones penales o, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

En el régimen jurídico de reparación de tales daños hay muchas leyes sectoriales que recuerdan la triple responsabilidad (civil, penal y administrativa) en que se puede incurrir por incumplimiento de la normativa medioambiental.

Con fundamento en el principio *quien contamina paga*, se dictó la Directiva 2004/35 de 21 de abril sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Con ella enlaza en España la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRM). Esta Ley tiene carácter general, lo que significa que el Estado o las Comunidades Autónomas (CCAA) pueden mantener y adoptar disposiciones más exigentes.

Entiende el autor que la LRM establece un nuevo sistema de responsabilidad por daños medioambientales e incluso un verdadero Derecho de daños ambientales que se caracteriza por los siguientes rasgos principales:

- Dimensión preventiva, porque la asignación de esta responsabilidad conlleva un efecto disuasorio. Los operadores extreman la diligencia en los análisis de riesgos medioambientales para reducir su exposición a accidentes, fallos técnicos y otros escenarios de riesgo.
- Reparación *in natura*. Las víctimas son los recursos naturales dañados, por tanto, no se buscan indemnizaciones sino prevenir, evitar y restaurar, en línea

con los Principios de Precaución y Contaminador-Pagador del artículo 45 C. Por ello, la reparación del daño ambiental solo se debería consentir *in natura*.

- Sistema administrativo, no judicial. La LRM presupone un procedimiento administrativo, que es un procedimiento autónomo, desvinculado del expediente sancionador, El Reglamento de 2008 vino a clarificar las garantías básicas de estos procedimientos a través de los cuales se ejerce tanto la potestad de actuación directa como la de exigir la responsabilidad medioambiental a los operadores. No obstante, la Disposición Adicional 8.<sup>a</sup> de la LRM confiere legitimación al Ministerio Fiscal para intervenir en procesos contenciosos administrativos que tengan por objeto la aplicación de la LRM.
- Responsabilidad ilimitada y objetiva. En la LRM, la responsabilidad es ilimitada porque se trata de devolver los recursos naturales a su estado original y es objetiva porque se imputa, aun sin necesidad de que concurra dolo, culpa o negligencia.

Respecto al ámbito de aplicación de la LRM, se afirma que es una operación compleja, que requiere clarificar el concepto de daño ambiental (ámbito objetivo) y, segundo, hasta tres círculos de personas (operadores) sobre las que pueden pesar obligaciones diferenciadas (ámbito subjetivo).

En relación con la recuperación de costes, La obligación principal

pesa sobre los operadores, que deben sufragar su coste. Pero la Administración dispone de potestad para exigir la responsabilidad medioambiental.

En la décimo tercera lección, se tratan las técnicas ambientales de mercado. La etiqueta ecológica de la UE. Afirma el autor que la necesidad de orientar al consumidor (demanda) y el interés en estimular la oferta de estos productos (empresas) junto con la relatividad y complejidad de la materia (eco productos), confluyen en la necesidad de prestigiar los distintivos (comunicación). Así se justifica la intervención pública en algo que teóricamente es inherente al funcionamiento ordinario del mercado.

El sistema de etiqueta ecológica europea, viene respetando la posible coexistencia de otros distintivos de calidad ambiental de ámbito comunitario europeo. Esta coexistencia se predicaba también respecto de la posibilidad de que se mantengan o aparezcan distintivos de calidad ambiental nacionales. Entiende el autor que conviene aumentar la coherencia y fomentar la armonización entre el sistema de la etiqueta ecológica de la UE y los sistemas de etiquetado ecológico nacionales en el seno de la Comunidad.

La última lección, la décimo cuarta, se dedica al sistema europeo de auditoría ambiental. Se afirma, que la auditoría ecológica o eco-auditoría, es una técnica de protección ambiental que se encuadra entre los denominados *mecanismos de mer-*

*cado* y que se inspira en fórmulas de autorregulación empresarial. En este campo cabe diferenciar entre sistemas de autorregulación pura (como la ISO14000 o la Responsabilidad Social Corporativa) y el sistema europeo de gestión y auditoría ambiental (conocido con las siglas EMAS del inglés *eco-management and audit scheme*), que es una modalidad de autorregulación regulada.

Pero, por sí solo, el mecanismo de marketing sobre el que pivota todo el sistema EMAS no parece ser bastante para lograr la adhesión voluntaria de un número significativo de organizaciones. La Comisión Europea confiaba que la revisión del Reglamento iba a reforzar el alcance y la eficiencia de diversos incentivos externos, pero la reforma de 2009 persevera en la misma dirección y no llega a concretar.

Las medidas para promocionar la participación en el sistema EMAS son extensibles a otros instrumentos del mercado como ISO 14000. Caben estímulos económicos como ayudas públicas y ciertos beneficios fiscales y estímulos jurídicos como la flexibilidad en el control del cumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental integrada y otras autorizaciones sectoriales concurrentes.

Otro ejemplo de incentivo sectorial del EMAS es la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, que impone un régimen de auditoría

energética obligatoria para empresas que no sean PYME. Finaliza afirmando que lo que de ningún modo ampara la normativa de la Unión Europea es transmutar este instrumento voluntario de mercado en exigencia obligatoria.

Y una reflexión final del autor, en orden a que lo que sí parece demostrado es que la institucionalización de un amplio espacio reservado a los compromisos voluntarios alimenta en los últimos lustros un discurso que sirve para justificar, cuando menos, un estancamiento coyuntural que estaría frenando otras tácticas de avance hacia un desarrollo verdaderamente sostenible.

En el trabajo ahora comentado, el Prof. René Javier Santamaría Arinas presenta, desde su vocación docente, una panorámica completa, del Derecho Ambiental, recogiendo de forma concisa, directa y asequible todos los entresijos de una materia amplia y densa.

La metodología renovadora con que aborda los temas, sin renunciar al rigor, ofrece una gran claridad en la exposición, que resulta de imprescindible lectura y consulta para todos aquellos que realicen estudios sobre la materia.

BEGOÑA CRESPO HIDALGO

Licenciada en Derecho  
begotxucrespo@gmail.com

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo, *El acceso a la justicia ambiental a partir del convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, primera edición, Thomson Reuters, Aranzadi, 2019.

## I

Eduardo Salazar ha combinado sus tareas de investigación, sobre todo en cuestiones vinculadas con el Derecho ambiental, con su labor de docente de Derecho Administrativo en la Universidad de Murcia, así como su desempeño profesional como abogado en litigios medioambientales. Destacan sus contribuciones, tanto para la *Revista de Dret Ambiental*, elaborando las crónicas jurisprudenciales relativas a la Región de Murcia, como en la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, en la que, al margen de desarrollar una temática próxima al contenido de su monografía, no pueden desdeñarse estudios acerca de la evaluación ambiental estratégica (2003), el incumplimiento del Convenio de Aarhus en caso senda de Granada (2010) y su participación en obras de carácter colectivo vinculadas a la planificación hidrológica (2006) y la Directiva sobre responsabilidad civil ambiental en *El Ecologista* (2005).

No obstante, además de esta prolífica labor investigadora, es de reseñar su quehacer como abogado, también en asuntos medioambientales, lo que le ha permitido dotar a esta obra de un cariz práctico y profundamente apegado al contexto histórico en que se despliega. Así,