

pos de problemas a que se enfrentan los distintos colectivos que sean susceptibles de reclamar tales derechos. Pero tal vez precisamente en la magnitud de estas dificultades se encuentre parte de la justificación de un libro como el que en estas líneas se reseña.

Paula GALÁN ISLA

LOZANO CUTANDA, Blanca: *Derecho Ambiental Administrativo*, Ed. Dykinson, 2000, Madrid, 386 págs.

I

El moderno Derecho Ambiental —concebido como un sistema normativo dirigido al control de la contaminación y a garantizar la protección y uso sostenible de los recursos naturales— se ha consolidado fundamentalmente sobre la base de disposiciones de Derecho Público, entre las que han venido a ocupar un papel particularmente destacado aquellas que atribuyen a la Administración potestades para limitar, fiscalizar y sancionar las actuaciones de los particulares que contribuyen al deterioro ambiental, así como para fomentar patrones de comportamiento más respetuosos y articular la prestación de una serie de servicios públicos necesarios para garantizar un determinado nivel de calidad de nuestro entorno. Ello sin perjuicio de la clara necesidad de promover el uso de nuevos instrumentos de distinta naturaleza (autorregulación de los agentes socioeconómicos, convenios con la industria, mecanismos económicos y de mercado, etc.) que contribuyan a modificar los patrones de producción, consumo y, en general, de conducta conforme al objetivo de un desarrollo sostenible.

Partiendo de esta realidad, el *Derecho Ambiental Administrativo* escrito por la Profesora Blanca LOZANO profundiza en el estudio de la protección del medio ambiente a través de las técnicas e instrumentos jurídicos de corte fundamentalmente administrativo, al tiempo que facilita al lector una excelente visión pa-

norámica e integradora de todas aquellas otras ramas jurídicas que, al ponerse al servicio del mismo objetivo —prevenir y controlar el deterioro de nuestro entorno—, han venido a vertebrar el Derecho Ambiental.

Es ahí donde precisamente reside la originalidad de esta obra: en que desde la óptica del Derecho Administrativo español la autora examina de forma sistemática, exhaustiva y completa las vías abiertas en nuestro ordenamiento para proteger y defender el ambiente, al tiempo que integra en su análisis el papel que ha jugado y juega el Derecho Internacional, el Derecho Comunitario y nuestra Constitución en la conformación de este Derecho Ambiental Administrativo, así como los estrechos vínculos que mantiene con el Derecho Penal. Y todo ello se hace poniendo de relieve las modulaciones que experimenta el Derecho Público, y en particular el Derecho Administrativo, una vez puesto al servicio de la protección del medio ambiente.

II

El libro está estructurado en siete capítulos. En los tres primeros se introduce al lector en la protección del medio ambiente como bien jurídico y en el desarrollo y evolución del Derecho Ambiental, y se analiza el papel que juega el Derecho Internacional, el Derecho Comunitario y la Constitución en la conformación del régimen de protección del medio en el ordenamiento español, así como la posición de la Administración en la consecución de dicho objetivo. Los otros cuatro capítulos del libro se centran en el estudio de los distintos instrumentos y técnicas jurídicas utilizadas para proteger el entorno.

El primer capítulo del libro comienza haciendo un recorrido panorámico de la génesis y evolución del Derecho Ambiental español. Génesis que se sitúa en la segunda década del siglo XX, sin que por ello se haya omitido una necesaria e interesante mención a los antecedentes remotos de este Derecho —destacando aquellos ejemplos más significativos de normas que, desde el Derecho

Romano, sirvieron para proteger aspectos parciales de lo que actualmente concebimos como medio ambiente—, así como a los precedentes del moderno Derecho Ambiental que encontramos en el siglo XIX —puesto que en la regulación de los recursos naturales y en las normas de policía sanitaria se halla el germen de lo que ahora ha pasado a concebirse como Derecho Ambiental—. Nos introduce, a continuación, en el proceso a través del cual se ha desarrollado el Derecho Ambiental Internacional y en el actual marco internacional de protección jurídica del medio. Es aquí donde se examina el camino seguido hasta que en los foros internacionales cristaliza el objetivo general de desarrollo sostenible que ha de orientar toda acción ambiental y toda política económica, así como los principios generales y reglas informadoras de la política y el derecho para la protección del medio ambiente. Como pone de relieve la autora, el conocimiento de los principales instrumentos y de los postulados básicos del Derecho Ambiental Internacional «resulta ineludible en toda obra dedicada a la protección jurídica del entorno, dado que muchos de los principios y reglas de protección ambiental, como el objetivo del desarrollo sostenible y el principio “quien contamina paga”, y algunas de sus principales técnicas, como la evaluación de impacto ambiental o los instrumentos de participación ciudadana, aunque originarios de ordenamientos jurídicos nacionales avanzados en la protección del medio ambiente, se han desarrollado y consolidado en el derecho internacional como la base jurídica sobre la que se construyen hoy los ordenamientos jurídicos nacionales para la protección del medio ambiente». Por último, se presenta en este capítulo la forma en que la Constitución de 1978 va a articular la protección del medio ambiente —apartado en el que aborda, entre otras cuestiones, su configuración como bien o interés colectivo, las vías de tutela constitucional y la forma en que se afronta la tensión medio ambiente-desarrollo—, para acabar con una breve descripción sistemática de las principales normas que configuran en nuestro país la legis-

lación básica (de origen estatal o comunitario) adoptada para proteger nuestro entorno.

El papel que la Administración juega en la protección del medio ambiente va a ser objeto de estudio en el capítulo segundo. En el mismo se examina la distribución territorial de competencias en nuestro Estado, los problemas competenciales que plantea el carácter intersectorial de la protección del medio ambiente, y la organización administrativa tanto en el ámbito estatal, autonómico y local. La Profesora LOZANO llama la atención en este capítulo sobre el hecho de que, al tiempo que la Administración actúa como principal defensora del interés colectivo medio ambiente, puede también aparecer en ocasiones como potencial agresora del mismo; esta doble condición de la Administración —como guardiana y agresora—, que constituye una singularidad del Derecho Ambiental, explica para esta autora tanto el desarrollo de técnicas especiales de autocontrol por parte de la Administración —como es el caso de la evaluación de impacto ambiental— como la particular importancia que ha de desempeñar la participación pública en la defensa del medio. Por ello, la última parte de este capítulo se va a dedicar precisamente a examinar esta cuestión, abordando, desde la perspectiva del necesario control de la Administración, el derecho de los ciudadanos de acceso a la información ambiental —como premisa de la participación— y la participación del público tanto en la actuación de las Administraciones como en el marco de la tutela judicial del medio ambiente.

En el tercer capítulo se completa el estudio de los fundamentos constitucionales y legales del Derecho Ambiental en nuestro país con el imprescindible análisis del marco jurídico que en esta materia establecen las Comunidades Europeas. En él se describe la evolución histórica de la competencia comunitaria para la protección del medio ambiente, desde la ausencia de toda referencia al medio ambiente en los Tratados fundacionales hasta que, con el Tratado de Amsterdam, la política ambiental comunitaria consolida su particular posición

como punto de referencia obligada para el resto de las políticas comunitarias; posición que se realza en dicho Tratado mediante la preeminencia que se va a dar al principio de «integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y realización de las demás políticas y acciones de la Comunidad» —consagrado ahora en el art. 6 del Tratado de la Comunidad Europea, como principio imprescindible para alcanzar el objetivo comunitario de un desarrollo sostenible—. Se examina, asimismo, la distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en materia de medio ambiente; entre otras cuestiones, la autora analiza aquí la competencia de ejecución del Derecho Comunitario por parte de los Estados miembros y cómo repercute en ésta el uso de las distintas fuentes del Derecho Comunitario. Se completa este capítulo con el estudio de los objetivos, los principios y las condiciones de la acción comunitaria que ha constitucionalizado el Tratado, así como de las instituciones y estructuras administrativas europeas que intervienen en la política ambiental, y de los instrumentos de planificación que utiliza. Con ello se ofrece así una excelente visión del importante papel que juega en la actualidad la Comunidad Europea en la conformación del Derecho Ambiental español.

Nos adentramos ya en el siguiente capítulo en el estudio de las técnicas e instrumentos jurídicos utilizados para proteger el medio ambiente. En él se abordan, en concreto, las técnicas e instrumentos de carácter horizontal diseñados para integrar el criterio ambiental en la toma de decisiones públicas y privadas que pueden tener repercusiones negativas para el medio. Como señala la Profesora LOZANO, la prevención de los daños ambientales exige, ante todo, conocer los efectos que sobre el medio ambiente pueden tener las actividades humanas a fin de poder evitar, o mitigar al menos, su incidencia negativa. La primera técnica diseñada a tales efectos es la evaluación de impacto ambiental, exponiéndose en este cuarto capítulo el origen de esta técnica y su recepción en España a través del Derecho Comunitario, las características del procedimien-

to por el que se lleva a cabo, así como sus efectos jurídicos y el control de la declaración de impacto ambiental. Los otros instrumentos objeto aquí de estudio son la auditoría ambiental y la gestión ecológica de las empresas, que llegan a España de nuevo a través del Derecho Comunitario, y cuyo objetivo fundamental es el de incentivar la orientación del mercado hacia una actividad económica más respetuosa con el medio ambiente. Como señala la autora, el nuevo enfoque que supone esta estrategia «tiene uno de sus pilares fundamentales en el uso de las *fuerzas del mercado*, esto es, en la colaboración de los agentes económicos en la protección ambiental y en la necesidad de que esta colaboración se logre mediante fórmulas de incentivo y de apoyo por parte de los poderes públicos, superándose las medidas tradicionales de carácter puramente prohibitivo o limitativo que insistían más en impedir una determinada actuación que en fomentar una actitud de colaboración».

El capítulo quinto está dedicado a las técnicas de incentivo o fomento económico utilizadas por las autoridades públicas para potenciar patrones de conducta más respetuosos con el ambiente. Los impuestos ecológicos, las subvenciones de los poderes públicos y los distintivos ambientales para la protección del medio ambiente son aquí objeto de un cuidadoso examen, tanto desde el ángulo comunitario como desde la realidad del ordenamiento español.

Especial mención merece el excelente tratamiento que recibe en el capítulo sexto el análisis de las técnicas de regulación, limitación y control por parte de las autoridades públicas de las actividades que repercuten negativamente en el ambiente. La autora analiza de forma sistemática las distintas formas de intervención en la actividad y los derechos de los particulares en aras de la protección del medio y los principios que circunscriben la intervención administrativa. Y de forma particularmente exhaustiva se examina la demanialización de los recursos naturales como técnica para reforzar la protección ambiental, el sometimiento de actividades potencialmente lesivas del medio ambiente a au-

BIBLIOGRAFIA

torización operativa, y la técnica de planificación puesta al servicio de la protección del medio ambiente.

El libro se cierra con un capítulo dedicado a la represión administrativa de las infracciones ambientales y su relación con el Derecho Penal. Se estudian en esta última parte los principios rectores del Derecho sancionador administrativo y su aplicación en el ámbito de la protección ambiental, los distintos tipos de sanciones y medidas accesorias aplicables en el ámbito de la protección ambiental, las garantías procesales a la actividad sancionadora de la Administración, y el papel del Derecho Penal como cierre del sistema jurídico-administrativo de la protección ambiental.

Por último, en cada capítulo se ha incluido no sólo una completa nota bibliográfica, sino también una lista de páginas Web de consulta sobre la materia. La Profesora LOZANO facilita así, a aquellos lectores que estén interesados en profundizar o en mantenerse puntualmente informados sobre alguna de las cuestiones que aborda en su obra, el acceso a fuentes vivas e inagotables de información.

III

El libro de la Profesora LOZANO supone, en definitiva, una valiosa contribución al estudio de la protección del medio a través del Derecho. Contribución que viene a enriquecer los importantes esfuerzos realizados por un reducido sector de nuestra doctrina desde que, ya en los años setenta, el Profesor MARTÍN MATEO abordase de forma integral, por primera vez en nuestro país, el estudio del complejo y polifacético universo del Derecho Ambiental.

Además, es preciso resaltar que, frente a la complejidad que caracteriza al Derecho Ambiental, el estilo claro, sencillo y conciso con el que afronta su análisis la autora es un mérito más de este excelente libro que, sin duda, agradecerá el lector.

Por todo ello, este *Derecho Ambiental Administrativo* resulta indispensable tanto para quienes quieran introducirse en el Derecho Ambiental por vez prime-

ra como para aquellos que deseen conocer en profundidad cómo el Derecho Administrativo sirve a la protección de nuestro entorno.

Carmen PLAZA MARTÍN
Dpto. de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

MARINO JALVO, B.: *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1999, 388 págs.

Desde siempre se ha estudiado con sumo interés —quizás en estos días, que está a punto de aprobarse el nuevo Estatuto de la Función Pública española, con más interés aún— el empleo público, que es una expresión que hemos tomado —aunque esto no lo sé muy bien, de J. R. PARADA VÁZQUEZ— para referirnos *lato sensu* a la función pública y a su Derecho regulador, comprendiendo en ello, lógicamente, obvio es decirlo, al personal laboral y al eventual y de empleo. Sin embargo, el funcionariado español se ha visto regulado por diversas normas en los últimos tiempos que no han logrado definir ni configurar ni a la Administración ni al funcionario. Así, pese a las múltiples reformas y contrarreformas llevadas a cabo en los últimos tiempos, la regulación de la función pública española sigue sin estar plenamente adaptada a la Constitución y el modelo fragmentado y disperso de estas normas, a lo que ha venido a añadirse el proceso mimético y desbocado de legislación autonómica, siendo ésta, sin embargo, una demanda justificada y necesaria no sólo del funcionariado español, sino de los ciudadanos que desean que la Administración actúe de conformidad con esos parámetros constitucionales que he apuntado más arriba (arts. 1.1, 14, 23.2, 24, 103, 106 y 149.1.18.^o CE).

Es cierto que el funcionariado puede estudiarse desde la perspectiva constitucional y es desde la Constitución doceañista y la vieja legislación decimonónica desde la que parte la nueva regulación del mismo (Estatutos de López Balles-