

RAZOUÍN LIZÁRRAGA, J. A.: *La Evaluación de Impacto Ambiental*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2000.

El profesor RAZOUÍN LIZÁRRAGA realiza en esta monografía un profundo estudio sobre los aspectos más jurídicos de la institución de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

El confesado propósito de este estudio es poner de relieve la aplicación práctica de esta técnica de protección ambiental para que se evidencie la efectividad o, por el contrario, las disfunciones que se dan en la realidad y, una vez identificadas, se puedan adoptar las correcciones o medidas oportunas para lograr su recta y cabal aplicación. La monografía se forja a la luz del análisis de la normativa reguladora, en su ámbito internacional, comunitario, estatal y autonómico, y de la jurisprudencia; esto es así por la interrelación de ambas, ya que la jurisprudencia contribuye de forma notoria y trascendental a la configuración y la aplicación del derecho, dota de efecto útil a la normativa y abunda en la interpretación de la norma reguladora; un ejemplo de ello es que la jurisprudencia a partir de la norma reguladora ha fijado la naturaleza jurídica de la EIA como una técnica de protección ambiental de naturaleza procedimental adornada sintéticamente por tres criterios básicos: su carácter preventivo, su naturaleza participativa y la incorporación de la variable ambiental al proceso de la toma de decisiones administrativas.

El estudio se encuentra estructurado en seis capítulos. En el primero se establece el marco jurídico general en cuanto que se reconoce a nivel internacional, comunitario, estatal, autonómico y local la protección del medio ambiente; se analizan los principios específicos del Derecho Ambiental y se procede a la delimitación de competencias; en el segundo se examinan los aspectos generales de la regulación, la legislación, la transposición de las Directivas europeas y el rango legal que debe observar la norma que regule esta materia; en el tercero, el autor reflexiona, basándose documentalmente en los textos normativos, en la jurisprudencia, tanto constitucional como administrativa, y en las opiniones

doctrinales, sobre la caracterización y la naturaleza jurídica; en el cuarto capítulo se procede al análisis del ámbito objetivo partiendo de la definición y concreción de conceptos técnicos; en el quinto se expone el procedimiento a partir de la normativa aplicable, los órganos competentes y las distintas fases; y en el sexto y último capítulo, el autor investiga sobre el control del cumplimiento de la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental.

Entrando en el análisis de los capítulos y por lo que respecta al primero, la cuestión inicial a abordar es la distribución competencial, que queda concretada del siguiente modo: en materia de medio ambiente el Estado asume la competencia de la legislación básica, caracterizada como una ordenación de mínimos, y las Comunidades Autónomas asumen el desarrollo legislativo y la ejecución, pudiendo dictar normas adicionales de protección, pero no restringir o minorar el nivel de protección fijado por el Estado; por lo que respecta a los Entes Locales, el autor establece que si bien éstos, en virtud de la Ley de Bases del Régimen Local, tienen reconocida una obligada participación en materia de protección de medio ambiente, así como la realización de actividades complementarias, es la legislación básica estatal y la legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, la que debe asignar necesariamente competencias a los municipios en materia de medio ambiente; no olvida el autor la complejidad, en muchos casos, de delimitar la competencia ya que sobre un mismo espacio físico puede, y de hecho existe, una concurrencia de títulos competenciales que deben resolverse a través de fórmulas y técnicas de cooperación, y en el caso de que éstas sean insuficientes para resolver los conflictos, la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente. En atención a los Entes Locales, esta complejidad y la confluencia de títulos ha llevado a postular la reconducción de la participación local al esquema del federalismo cooperativo a través de técnicas interadministrativas.

De entre los principios del Derecho Ambiental que se analizan, es necesario

incidir en determinadas ideas expresadas por el autor sobre algunos de ellos. En el principio de protección existe el sustrato de una función cuya finalidad primera es la conservación de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente también a mejorar lo que ya existe. En cuanto a la función pública, la Constitución española emplaza a los poderes públicos a desarrollar una política de protección en la que se haga precisa la intervención de las Administraciones Públicas guiadas por la colaboración, la coordinación y la cooperación; asimismo, no se puede olvidar que nos encontramos ante un derecho-deber al medio ambiente que exige la indispensable solidaridad colectiva. Por otro lado, el desarrollo sostenible implica que la tensión entre medio ambiente y desarrollo económico deba resolverse en términos de compatibilidad o armonización y, por ello, es al legislador a quien le corresponde la articulación de los intereses contrapuestos y la búsqueda de una solución de equilibrio mediante la adecuada ponderación de los bienes constitucionales protegibles. El principio de responsabilidad de quien contamina paga tiene una amplia concepción con proyecciones diversas; así puede suponer una internalización de los costes en el proceso de la toma de decisiones, la previsión de instrumentos económicos para preservar el medio ambiente, o la responsabilidad civil, penal o administrativa. Por último, el principio del derecho a un medio ambiente adecuado ha sido interpretado de dos formas contrapuestas, como derecho subjetivo directamente esgrimible o como principio rector no invocable directamente. El autor manifiesta que no existe un criterio jurisprudencial claro y sólido, pues pese a algunos *obiter dicta* que lo califican como derecho, otros señalan que es insuficiente la invocación del artículo 45 de la CE, pues de él sólo se deriva una obligación jurídica en sentido estricto cuando a través de las leyes que lo desarrollen se concreta y perfila el deber en sentido amplio que aquel precepto impone de conservar el medio ambiente.

El autor concluye el análisis de estos principios reforzando su valor constitu-

cional y su naturaleza de principios rectores de la política económica y social y que, por tanto, han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

En cuanto al objeto del capítulo segundo de la obra, las fuentes normativas que regulan la evaluación de impacto ambiental, éstas tienen una cuádruple procedencia: el Derecho internacional, Comunidad Europea, Estado y Comunidades Autónomas. El punto de partida ha de ser la normativa europea, tanto por su carácter de mínimos como por el principio de primacía del Derecho Comunitario europeo sobre el interno. De la Directiva 85/337/CEE hay que destacar que regula la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes; estos proyectos se fijan por un sistema de doble lista: aquellos que han de someterse obligatoriamente, y aquellos que se someten cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen, según el artículo 4.2 y Anexo II. Las cuestiones sobresalientes consideradas por el autor son, entre otras, su no transposición en plazo, que se resuelve por las técnicas arbitradas por el TJCE para lograr la efectividad del derecho comunitario a través del denominado efecto directo vertical de las directivas; la invocabilidad de las disposiciones de la Directiva por falta de transposición o incorrecta adaptación; el momento para determinar la sujeción de los proyectos a EIA, que se concreta en que todo proyecto presentado para su autorización con posterioridad a la expiración del plazo de adaptación deberá ir precedido de la EIA, que igualmente será obligada para aquellos proyectos que, contando con autorización anterior, no fueron precedidos de EIA y no se hubieran desarrollado, y que después se han vuelto a someter a autorización. La Directiva 97/11/CEE modifica la precedente e incorpora novedades, estableciendo como criterio obligatorio para los proyectos el requisito de la autorización para su desarrollo; altera significativamente el ámbito objetivo añadiendo nuevas categorías; da la posibilidad de establecer un procedimiento único para cumplir los requisitos

de EIA y de la Directiva 96/ 61/CE sobre contaminación; incorpora criterios de selección fijados en el Anexo III.

En relación con el Derecho estatal, el autor expresa que el RDLeg 1302/1986, de 28 de junio, tiene el carácter de legislación básica, mientras que las disposiciones del RD 1131/1988, de 30 de septiembre, se aplican a la Administración del Estado y supletoriamente a las Comunidades Autónomas. Asimismo, estas previsiones se encuentran completadas por normas sectoriales, tales como la normativa de carreteras, espacios naturales, aguas, costas, puertos. Por lo que respecta al ámbito autonómico, las CC.AA. han dictado su normativa de desarrollo. El autor resalta que la problemática puede surgir en el ámbito de aplicación de la normativa autonómica, ya que en algunas normas viene referido a que el proyecto se desarrolle total o parcialmente en el territorio y, en cambio, en otras normas se ciñe su ámbito a aquellos proyectos cuya realización sea de la competencia de un órgano de la Comunidad Autónoma. Cuestión sobresaliente que estudia y concreta el autor es la de determinar el rango normativo preciso para establecer la obligación del sometimiento de un proyecto o actividad *ex novo*. Reiterada jurisprudencia ha aclarado que es necesaria una norma con rango de ley, y que las normas con rango reglamentario no pueden restringir las previsiones legales; ahora bien, hay que establecer una excepción: aquellas normas reglamentarias que carezcan de cobertura legal en el plano interno habrá de considerarse si incorporan una norma de Derecho Comunitario, supuesto éste en el que sus previsiones serán de aplicación en virtud de la aplicabilidad y primacía del Derecho Comunitario.

Ante la naturaleza jurídica de la EIA, objeto del capítulo tercero, el autor opera con una doble perspectiva, la europea y la interna; ambas coinciden en definir la EIA como un instrumento preventivo de protección ambiental de carácter procedimental con participación del público interesado y dictamen de la autoridad ambiental que incorpora la ponderación de la variable ambiental a la decisión de aprobación o autorización de

determinados proyectos que tienen repercusiones significativas sobre el medio ambiente; de esta definición el autor destaca especialmente tres notas: el carácter preventivo, la naturaleza participativa y el carácter técnico. Esta doble dimensión de la EIA como instrumento de protección y procedimiento también ha sido reiterada por la jurisprudencia constitucional y administrativa.

En el extenso capítulo cuarto, el profesor RAZQUÍN LIZÁRRAGA entra en el análisis del ámbito objetivo y dedica una atención principal a la cuestión más problemática, cual es la interpretación y la aplicación del Anexo II de la Directiva 85/337/CCE. En cuanto al ámbito objetivo, la exposición se realiza atendiendo a tres grandes grupos de supuestos, los incluidos, aquellos excluidos y los exceptuables. Por lo que respecta a los primeros, éstos se concretan por un sistema de lista positiva y sobre la base de dos criterios: la necesidad de autorización para la realización del proyecto y que éstos se encuentren comprendidos en los anexos legales; por autorización el autor establece que se ha de entender en sentido amplio, es decir, toda resolución administrativa que posibilite la ejecución de un proyecto sujeto a EIA, esto es, la autorización, aprobación o concesión administrativas. Los supuestos de exclusión han de ser interpretados de forma restrictiva y engloban los proyectos destinados a los fines de defensa nacional y aquellos proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico, por entender que en este procedimiento legislativo es donde se pondera la incidencia o repercusión sobre el medio ambiente del proyecto detallado. Los proyectos exceptuables por los Estados son aquellos que en la normativa europea de 1985 se contemplan en el apartado 3 del artículo 2, y que están sometidos a los siguientes requisitos: que se trate de casos excepcionales, que se examine la conveniencia de otra forma de evaluación y la procedencia de informar al público; la publicidad de la: exención acordada y de su motivación; y la información motivada a la Comisión, antes de la concesión de la autorización.

En el capítulo quinto, el autor realiza un detallado estudio del procedimiento de la EIA, disciplinado en su normativa reguladora, tanto europea como interna, para poner ambas en relación y observar las importantes disfunciones. Incide primeramente en su regulación legal, para indicar luego las notas sobresalientes y generales y analizar después la polémica vertiente competencial, conjuntamente con los distintos aspectos y etapas procedimentales, a la luz de la jurisprudencia. Este procedimiento esencial se caracteriza por sus notas de especialidad, densidad y rigurosidad, y se inspira en los principios de publicidad, protección ambiental como objetivo del procedimiento, y coordinación interadministrativa impuesta por la pluralidad de poderes públicos interesados. Tras analizar la problemática de la determinación del órgano sustantivo y su trascendencia en la determinación ambiental, procede al exhaustivo análisis de las fases y trámites esenciales del procedimiento como son la colaboración del Estudio de Impacto Ambiental, los informes, la publicidad, la Declaración de Impacto Ambiental y la resolución que pone fin al procedimiento.

En el último capítulo, el profesor RAZQUÍN LIZÁRRAGA, asumiendo que uno de los déficit de las normas suele ser el de su efectividad, examina las garantías que las normas establecen para propiciar su cumplimiento por parte de todos los afectados, tanto poderes públicos como particulares. Desde la perspectiva europea, las Directivas no dicen nada respecto de las consecuencias del incumplimiento, sin perjuicio de que los particulares pueden acudir a los órganos jurisdiccionales internos para exigir el cumplimiento de la normativa europea; en el ámbito interno se destaca la función pública de vigilancia y supervisión de los poderes públicos, así como la adopción de medidas específicas administrativas. Ahora bien, sin perjuicio de estas técnicas, el autor invoca la aplicación de nuevas perspectivas de control, en las que el juez nacional tenga que velar no sólo por el cumplimiento de la legislación interna, sino también para garantizar la efectividad de las Directivas europeas, controlando el co-

rrecto ejercicio del margen de apreciación por los Estados miembros y asegurando la protección de las disposiciones europeas que sea impetrada por los particulares contra las autoridades legislativas y administrativas nacionales. Esto es, el Derecho Comunitario amplía el ámbito de control judicial y exige una posición activa a los órganos judiciales.

Es digna de elogio la actitud crítica del autor sobre la falta de armonización entre los ordenamientos, la insatisfactoria adaptación inicial de la Directiva de 1985, la falta de adaptación de la Directiva de 1997 y la efectividad práctica de esta técnica, que se limita a prestar una apariencia respetable a decisiones previamente tomadas. Con esta actitud crítica, el autor invoca la necesidad de una modificación legislativa y una aplicación práctica rigurosa y acorde con la funcionalidad de esta técnica por parte de las Administraciones Públicas, que son las que tienen la última palabra sobre la futura realidad normativa y práctica que puede y debe materializar el Derecho al Medio Ambiente y a su secuencia de Salud y Calidad de Vida.

Carmen María AVILA RODRÍGUEZ

TRUYOL Y SERRA, Antonio: *Los Derechos Humanos. Declaraciones y Convenios*, 4.<sup>a</sup> ed., ampliada y puesta al día, Ed. Tecnos, Madrid, 2000, 374 págs.

Justo cuando estamos celebrando el quincuagésimo aniversario del Convenio de Roma de Derechos Humanos, agrada dar noticia de esta nueva edición de un libro que ha jugado un papel tan importante en nuestra pequeña historia de los derechos humanos.

Cuando este libro se hizo (la primera edición es de 1968) habría que decir que pertenecía al género de los libros «utópicos»: era pura utopía, en efecto, facilitar a estudiantes, pero también a jueces y a abogados, a sindicalistas o a quienes tuvieran interés por la política, documentos de tanta relevancia como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención —así se la llamaba entonces— Europea de Salvaguardia de