

LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja, y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel: *La autorización ambiental integrada*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, 418 páginas.

I. Tras una espera que ha sido más larga de lo deseable —y de lo necesario—, contamos ya en España con una regulación legal de la prevención y el control integrados de la contaminación: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, ha transpuesto —con retraso condenado por la sentencia del TJCE de 7 de marzo de 2002— la regulación comunitaria contenida en la Directiva 96/61/CE.

Y seguidamente, «a rebufo» de la Ley —como se dice en la jerga motociclista—, ha aparecido el primer libro que la estudia de forma sistemática: *La autorización ambiental integrada*, de F. B. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA. Es de agradecer esta prontitud en la publicación de este libro, especialmente porque ha tenido que elaborarse en tiempo de verano [para quien no se haya dado cuenta: si la Ley se aprueba en julio y el libro sale en noviembre, es evidente que, sin perjuicio de lo que pudieran haber adelantado con los proyectos de ley y los trámites parlamentarios, el trabajo se ha hecho, principalmente, en verano], tiempo que en la Universidad para los investigadores no es necesariamente de vacaciones.

No obstante, el mérito del libro no radica únicamente en ser el primero en ofrecer un análisis sistemático de la nueva norma legal, sino en la metodología jurídica empleada y en el resultado final obtenido. Algo que no extraña a quienes conocíamos la trayectoria investigadora de los autores, que, en lo que se refiere al campo del Derecho ambiental, ya habían ofrecido muestras del buen hacer científico en la tesis doctoral de A. RUIZ DE APODACA, dirigida por B. LÓPEZ-JURADO, publicada en 2001 por la Editorial Civitas, titulada *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*.

II. El título del libro revela ya la estructuración de sus contenidos en torno

a la figura de la autorización ambiental integrada. Es decir, que todos los aspectos de la Ley 16/2002 (LPCIC) son estudiados, pero ello se hace en relación con la autorización, que es, en realidad, el nervio de la Ley.

En efecto, el objetivo de la Directiva comunitaria y de la LPCIC que la transpone es la adopción del enfoque integrado en el control de la contaminación, lo que supone que, en el momento de la autorización de determinadas instalaciones, se tengan en cuenta todos los aspectos ambientales de la actividad (consumo de materias primas, energía, emisiones atmosféricas, vertidos, residuos, lugar de ubicación, tecnología empleada, etc.). Se pretende con ello sustituir el tratamiento intersectorial de la contaminación, que puede propiciar su desplazamiento de un medio a otro, por un tratamiento global o integrado. Pues bien, como dice la exposición de motivos de la LPCIC, «el control integrado de la contaminación descansa fundamentalmente en la autorización ambiental integrada, una nueva figura de intervención administrativa que sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento».

Como digo, es la autorización ambiental integrada —que da título al libro— la que sirve de eje nuclear del análisis sistemático de la LPCIC. El libro se estructura en cinco capítulos. En el capítulo preliminar se reflexiona sobre la necesidad y el valor de la integración en el control de la contaminación y el alcance real de dicha integración en la LPCIC. El capítulo primero, titulado «El marco de la autorización ambiental integrada», se ocupa de los aspectos más generales de la LPCIC: la forma en que ha llevado a cabo la transposición de la normativa comunitaria, su carácter básico, sus fines, su ámbito de aplicación y la forma en que la Ley aborda la necesaria cooperación en esta materia entre las Administraciones públicas.

El capítulo segundo —el más extenso— se centra ya por completo en la autorización ambiental integrada. En él se estudian sus principios informadores y las actuaciones sometidas a la misma. A continuación se analiza minuciosa-

mente la solicitud de autorización y la documentación que debe acompañarla, así como el delicado tema de la confiabilidad de los datos que aporta el solicitante. El procedimiento autorizatorio se estudia distinguiendo sus distintas fases de iniciación, instrucción y terminación. En el contenido de la autorización es donde se aborda, entre otras, la cuestión de los valores límites de emisión, y se hace con detenimiento pues de ellos depende la eficacia de la autorización ambiental integrada como instrumento de prevención de la contaminación. No menos detallado es la caracterización jurídica de la autorización ambiental integrada, que enlaza con el estudio de la renovación de la autorización y la discutible modificación de su contenido sin indemnización. En este capítulo se exponen, también, las cuestiones relativas a las eventuales impugnaciones que pueda haber en relación con la autorización que, al integrar vía informe vinculante el ejercicio de competencias de distintas Administraciones públicas, introducen algunas peculiaridades al garantizar su presencia en el proceso contencioso-administrativo como codemandadas. Finalmente, el capítulo se cierra con el estudio de la extinción de la autorización ambiental integrada y las especialidades que presenta ésta cuando vaya referida a actividades con efectos transfronterizos.

El tercer capítulo se ocupa de desentrañar la relación existente entre la autorización ambiental integrada y otras autorizaciones; concretamente, la de vertido a aguas continentales, la de vertidos desde tierra al mar, la de vertidos a las redes de saneamiento, las existentes en materia de residuos, la de incineración de residuos, las existentes sobre emisiones atmosféricas. De modo especial se analiza la subsistencia de la licencia municipal de actividades clasificadas, las licencias urbanísticas, las autorizaciones sustantivas y la no integración de la evaluación de impacto ambiental y del control de los riesgos inherentes a accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. Por último, se expone la relación existente entre la autorización ambiental integrada y los mecanismos de acreditación ambiental (EMAS e ISO 14001).

El último capítulo del libro se centra en la disciplina ambiental, distinguiendo, por un lado, lo relativo al control e inspección de las instalaciones autorizadas y, por otro, el régimen sancionador previsto en la ley. Y como actuaciones complementarias o accesorias de la disciplina se contemplan las medidas provisionales y la reparación de los daños que se hubieran podido causar.

De gran interés para el manejo del libro son los complementos que se ofrecen al final del mismo. Además del clásico apartado bibliográfico y de los anejos de la LPCIC, los autores se han molestado en confeccionar un glosario de términos y un índice de materias que resultan de gran utilidad para conocer, identificar y localizar rápida y cómodamente las cuestiones de las que trata el libro.

III. El juicio global que a mí, particularmente, me merece la LPCIC no es negativo. Teniendo en cuenta a lo que nos tiene acostumbrados el legislador, especialmente cuando transpone normativa comunitaria, debe reconocerse que técnicamente es una Ley notable. Ciertamente, como ponen de relieve los autores, la Ley se escora más hacia el aspecto procedimental de la prevención y el control integrados de la contaminación que hacia el aspecto sustantivo o material, siendo muy amplios e indeterminados los términos en que se regulan los límites y condiciones de la autorización ambiental integrada (pág. 243). Pero esta generalidad y abstracción parece ser el sino de la actual forma de legislar, especialmente en materia ambiental. Las leyes se comportan aquí como instrumentos de habilitación a la Administración, que es la que ha de concretar —en los reglamentos, en los planes o en las propias autorizaciones— las condiciones de ejercicio de la actividad contaminante.

Por otro lado, pueden ser discutibles alguna de sus soluciones, especialmente las que están basadas más en criterios políticos que en técnicos. Es el caso, por ejemplo, de los amplios y excesivos plazos concedidos al organismo de cuenca para emitir su informe sobre los vertidos a las aguas intercomunitarias (seis meses), absolutamente desproporcionados

respecto al plazo máximo de resolución del procedimiento autorizatorio (diez meses). También es el caso de la no integración de la licencia municipal de actividades clasificadas. La pervivencia de esta licencia se presenta problemática y de difícil justificación desde un punto de vista técnico, dado que contradice su finalidad integradora. Más comprensible es su pervivencia desde el punto de vista político, por más que dicha pervivencia sea de carácter formal, ya que, habida cuenta de los controles inherentes a la autorización ambiental integrada, el poder decisorio local queda reducido a la nada. Así lo entienden los autores, que consideran que el mantenimiento de la competencia municipal sobre el otorgamiento de la licencia se ha hecho «de cara a la galería» (pág. 322).

Ese juicio positivo que hago de la Ley no impide reconocer que, por acción u omisión, se hayan deslizado algunas incorrecciones técnicas que han sido puestas de relieve por los autores en su minucioso examen de la Ley. Por ejemplo, cuando señalan la imprevisión de medidas distintas a las meramente sancionadoras en caso de incumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental integrada (pág. 222). O cuando señalan la flagrante incoherencia con que se ordena la integración de la evaluación de impacto ambiental, cuando es competencia autonómica, en la autorización ambiental integrada, con unos criterios contrarios a los empleados por el Tribunal Constitucional para fundamentar la competencia estatal en materia de evaluación de impacto ambiental (págs. 341 y ss.). Y cuando es posible apuntar una solución que permita superar la deficiencia advertida, no dudan en hacerlo. Por ejemplo, cuando señalan que a las impugnaciones de la modificación de la autorización o de la autorización de modificaciones sustanciales, ha de serles aplicable el mismo criterio establecido respecto a la impugnación de la resolución terminal del procedimiento autorizatorio (pág. 261).

IV. Termino ya. Debemos congratularnos de que junto a la LPCIC nos haya llegado un libro que la analiza, que descubre futuros problemas de aplicación y

que, como se ha visto, ofrece posibles soluciones a los mismos. Es probable, incluso, que en el proceso de aplicación de la Ley surjan nuevas complicaciones. Ya en el siglo XVI, el doctor navarro HUARTE DE SAN JUAN, en su *Examen de ingenios para las ciencias*, nos advertía de la inevitable imperfección de las leyes, en cuanto que eran resultado del imperfecto obrar humano. Y esa imperfección se revela frecuentemente en el momento de su aplicación:

«... se ve cada día por experiencia: que, después de haber hecho una ley con mucho acuerdo y consejo, la tornan (en breve tiempo) a deshacer, porque, publicada y usando de ella, se descubrieron mil inconvenientes, los cuales en la consulta ninguno los alcanzó».

Afortunadamente, en el caso de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, contamos con el inapreciable trabajo de Borja LÓPEZ-JURADO y Ángel RUIZ DE APODACA, que ofrece el marco teórico y conceptual necesario para poder superar los «inconvenientes» que resulten del «uso» de la Ley.

José Francisco ALENZA GARCÍA
 Profesor Titular
 de Derecho Administrativo
 Universidad Pública de Navarra

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco: *Las sanciones municipales*, 2.^a ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2002, 770 págs.

Como señala el autor en la Presentación de su libro, «el tema que es objeto de estudio en las páginas que siguen, en la medida en que forma parte del Derecho sancionador de la Administración Pública, es uno de los que siempre han ofrecido un señalado interés al jurista». Y es evidente que, desde la primera edición de 1984, se han producido cambios profundos en la legislación y en la jurisprudencia, junto con nuevas aportacio-