

**“MÁS DE UNA DÉCADA DE PREVENCIÓN Y CONTROL
INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN EN ESPAÑA:
ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL”**

“OVER A DECADE OF INTEGRATED POLLUTION PREVENTION
AND CONTROL (IPPC) IN SPAIN: JURISPRUDENTIAL ANALYSIS”

Autora: Manuela Mora Ruiz, Prof^a Titular de Derecho Administrativo,
Universidad de Huelva

Resumen:

Este Trabajo aborda la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada desde la entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, con el objetivo de identificar o establecer líneas esenciales de la aplicación del modelo de intervención derivado de la prevención y el control integrados de la contaminación.

Abstract:

This Paper aims to show the available case law of the Supreme Court of justice regarding the implementation of the Law 16/2002, 1st July, on the Integrated Pollution Prevention and Control. The purpose of the Paper is to describe and analyse the guidelines of this instrument as an example of the command and control model.

Palabras Claves: Prevención; autorización ambiental integrada; jurisprudencia

Key Words: Prevention; integrated environmental permit; case law study

Índice:

1. Introducción: coordenadas del estudio
2. La puesta en marcha de la Autorización ambiental integrada tras la entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la contaminación
 - 2.1. El régimen de transitoriedad
 - 2.2. La naturaleza de la Autorización ambiental integrada

3. **La relación medio ambiente y urbanismo: el alcance de la intervención local en la prevención y el control integrados de la contaminación**
4. **Otros aspectos procedimentales y contenido de la Autorización Ambiental Integrada**
5. **Consideraciones finales**
6. **Bibliografía**

Summary:

1. **Introduction: the keys of the current study**
2. **The implementation of the environmental integrated permit**
 - 2.1. **How to put in force the Law 16/2002, 1st July, on Integrated Pollution Prevention and Control**
 - 2.2. **The status of the permit**
3. **The relationship between the environment and urbanism: the influence of the local authorities on the integrated pollution prevention and control procedure**
4. **Other procedural aspects and the content of the integrated permit.**
5. **Some final remarks**
6. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN: COORDENADAS DEL ESTUDIO

Este Trabajo se enmarca en la serie de estudios publicados por la Revista *Actualidad Jurídica Ambiental*, tras la celebración del Seminario de Investigación celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Huelva, el 20 de octubre de 2017, bajo el título “20 años de prevención y control integrados de la contaminación: balance y perspectivas”, en el que pudimos reunir a los mejores especialistas sobre la autorización ambiental integrada de la doctrina administrativista, así como especialistas en Derecho Europeo Ambiental .

En este sentido, el Seminario acogió intervenciones sobre la evolución del Derecho Europeo en materia de prevención y control integrados de la contaminación, el régimen jurídico de la inspección en este ámbito, el tratamiento jurídico de las Mejoras Técnicas Disponibles (MTD), el papel de las Comunidades Autónomas en la implementación de este modelo de protección ambiental, el espacio que debe corresponderles a las Entidades Locales y, finalmente, el reto de la liberalización de las actividades económicas sometidas, sin embargo, a la Autorización Ambiental integrada o, en su caso, a otras técnicas de intervención creadas por las Comunidades Autónomas.

En este contexto, el presente estudio no pretende sino una aportación modesta que complete las intervenciones anteriores objeto de publicación en *Actualidad Jurídica Ambiental* con el fin de ofrecer un punto de vista diverso pero, a la vez, necesario en relación con el grado de efectividad del modelo de prevención y control integrados de la contaminación. No puede olvidarse el significado de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación y al permiso integrado, tanto desde la perspectiva de la consideración conjunta de los efectos ambientales de actividades industriales de gran repercusión, como desde la simplificación procedimental que, en apariencia, representaba¹. En otros términos, he querido completar los estudios ya mencionados con el análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo² producida desde la entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación (en adelante, LPCIC), a fin de poder analizar el efectivo grado de aplicación de la técnica y las dificultades surgidas, pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor y la consolidación que ha supuesto la aprobación del Real Decreto-Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación³.

En este sentido, este estudio se apoya en la consideración detenida de las Sentencias del Tribunal Supremo emitidas desde 2011, como consecuencia de numerosos recursos de casación en los que se ha planteado la infracción de diversos aspectos de la Ley 16/2002, de 1 de julio, destacando cuestiones relativas a la aplicación misma de la Ley, teniendo en cuenta la transitoriedad prevista por la misma en su Disposición Transitoria Primera, y el concepto de instalación existente (art. 3), la conceptualización de las modificaciones sustantivas (o no) de la Autorización Ambiental integrada (en adelante, AAI), de los valores límite de emisión o, al fin, aspectos procedimentales relacionados con los informes que se desgranar a lo largo del procedimiento

¹ Véase, entre otros, F. DE BORJA LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y A., RUIZ DE APODACA, *La Autorización Ambiental Integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención y control integrados de la contaminación*, Ed. Civitas, Madrid, 2002; I. REVUELTA PÉREZ, *El Control integrados de la contaminación en el Derecho español*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003; AA.VV, *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control integrados de la contaminación*, Monografía, Ed. Aranzadi, Cizur-Menor (Pamplona), 2003; A. FORTES MARTÍN, *El régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada*, Ed. Ecoiuris, Madrid, 2004; J.J., PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004; y más recientemente, G. VALENCIA MARTÍN, *Autorización Ambiental Integrada y licencias municipales*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2018.

² Un análisis pormenorizado de la Jurisprudencia proveniente de los Tribunales Superiores de Justicia escapa de las pretensiones de este Trabajo.

³ BOE núm. 316, de 31 de diciembre.

de otorgamiento de la Autorización o la posibilidad de participación de asociaciones o colectivos en dicho procedimiento.

En mi opinión, sin perjuicio de lo que se diga en las conclusiones, la AAI entró en vigor en 2002 conforme a una determinada concepción de la prevención y el control integrados proyectada, fundamentalmente, sobre el procedimiento que apenas ha sufrido modificaciones, de forma que los problemas existentes en el momento inicial de la aplicación no son muy diversos de los que siguen planteándose en relación con esta técnica de intervención. En tal sentido, la Jurisprudencia que va a comentarse tiene el interés de poner de manifiesto cómo aspectos fundamentales del procedimiento como la participación de las Entidades Locales en asuntos ambientales y urbanísticos de su competencia, o la relación entre la AAI y la Evaluación de Impacto Ambiental siguen en construcción, mediante la incorporación de diferentes matices, en función de los supuestos analizados; y junto a ello, las Sentencias seleccionadas evidencian la complejidad del modelo descentralizado de protección ambiental derivado del art. 149.1.23 CE, esto es, la relación entre las bases estatales y el desarrollo de la normativa adicional de protección por parte de las Comunidades Autónomas, en la que la incorporación de otros principios o exigencias derivadas de la liberalización de actividades nos ofrece un escenario para la aplicación de estos instrumentos ambientales de prevención⁴.

2. LA PUESTA EN MARCHA DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 16/2002, DE 1 DE JULIO, DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

La entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, supuso, en la panoplia de técnicas de intervención previstas en el Ordenamiento jurídico español un auténtico punto de inflexión, desde el momento en que se instauraba la AAI como técnica básica a la que sujetar las actividades recogidas en el Anejo I de la Ley, “con el fin de alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto”, tal y como disponía el art. 1 de la norma⁵.

⁴ Sobre la garantía de la tutela del medio ambiente en tanto que considerada razón imperiosa de interés general y límite a las exigencias derivadas de la simplificación de procedimientos, véase M. MORA RUIZ, “Simplificación administrativa y protección ambiental: puntos de conexión y límites desde la regulación y la gestión del medio ambiente”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 29, 2014, p. 82.

⁵ El art. 1 del vigente Real Decreto-Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la

Sin embargo, la puesta en marcha del modelo de prevención y control integrados planteaba algunas dificultades derivadas, de un lado, de un período de transitoriedad amplio previsto en la propia Ley, que llegaba hasta 30 de octubre de 2007; y, de otro, la concepción misma de la Autorización como permiso integrador de las autorizaciones sectoriales existentes en nuestro Derecho, en la medida en que ello implicaba un procedimiento aglutinador de intervenciones sectoriales que ahora deberían tener reflejo en la AAI. A ello dedicaremos los siguientes apartados.

2.1. El régimen de transitoriedad

Como se ha indicado, la entrada en vigor de la Ley planteó, en primer lugar, la necesidad de que las instalaciones existentes se adaptaran al nuevo régimen, para lo cual, la Disposición Transitoria primera preveía que los titulares de las instalaciones existentes, definidas en el artículo 3.d) de la Ley, deberían adaptarse a la misma antes del 30 de octubre de 2007, fecha en la que habrían de contar con la pertinente autorización ambiental integrada⁶. A estos efectos, instalación existente era (y sigue siendo) “cualquier instalación en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha”.

En consecuencia, la aplicación de la Ley 16/2002 podía verse diferida en el tiempo en la medida en que la instalación en cuestión, sometida a AAI, pudiera tener la consideración de instalación existente, con el efecto adicional de que la tramitación de la Autorización podría considerarse simplificada, en la medida en que no se exigía seguir el procedimiento de los arts. 12 y ss Ley 16/2002 al completo, sino sólo trámites esenciales, previstos por la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación⁷: Así, por ejemplo, queda acreditado en la STS de 4 de

contaminación, difiere ligeramente del texto original, en el sentido de pretender “alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto”.

⁶ El precepto añadía lo siguiente: “A estos efectos, si la solicitud de la autorización ambiental integrada se presentara antes del día 1 de enero de 2007 y el órgano competente para otorgarla no hubiera dictado resolución expresa sobre la misma con anterioridad a la fecha señalada en el párrafo anterior, las instalaciones existentes podrán continuar en funcionamiento de forma provisional hasta que se dicte dicha resolución, siempre que cumplan todos los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa sectorial aplicable”.

⁷ BOE núm. 96, de 21 de abril de 2007. El Real Decreto (derogado por el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales

noviembre de 2013, (rec. núm. 3069/2010), en el sentido de reconocer como suficientes el proyecto básico y la solicitud de AAI presentados por la Mercantil, que debía adaptarse a la nueva Ley, ante la administración autonómica, de forma que la aportación de documentación adicional, de carácter aclaratorio no tenía que genera nuevo trámite de información pública (F.J.7)⁸.

Junto a ello, el Tribunal Supremo ha venido pronunciándose acerca del alcance del concepto de instalación existente, en el sentido de concretar los dos requisitos previstos en la norma, esto es, que la instalación estuviera previamente autorizada y en funcionamiento:

En este sentido, se ha entendido que el requisito de la autorización, y por tanto la ausencia de situación de clandestinidad, puede apreciarse cuando la

y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación, *BOE* núm. 251, de 19 de octubre), establecía el siguiente régimen transitorio: “1. En el procedimiento de adaptación de instalaciones existentes, serán exigibles los trámites de información pública y los informes preceptivos del Ayuntamiento y, en su caso, del organismo de cuenca contemplados en el Título III de la Ley 16/2002, de 1 de ... 3. En los procedimientos de adaptación de las instalaciones existentes a la Ley 16/2002, de 1 de julio, podrá sustituirse la documentación enumerada en el artículo 12 de la misma por una copia de las autorizaciones sectoriales otorgadas a la instalación, en la medida en que cubran las exigencias establecidas en el mencionado artículo. Asimismo, en lo que a la evaluación de impacto ambiental de las instalaciones existentes se refiere, ésta sólo se realizará en aquellos casos que establezca la normativa en la materia”. Por tanto, se establecía un régimen “aligerado” para las instalaciones existentes en vías de regularización, que abría una opción atractiva para el titular de la actividad que debía dar el salto al régimen de intervención derivado de la prevención y el control integrados de la contaminación.

⁸ La Sentencia desestimó el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Navarra de 12 de marzo de 2010, en la que se resolvía recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Olazagutía contra la Orden Foral 302/2007, de 6 de junio, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se concedía AAI en el término municipal de Olazagutía a Cementeras Portland, así como contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Navarra de 22 de octubre de 2007 por el que se desestima el recurso de alzada presentado contra la Orden, y Resolución de 9 de junio de la Dirección General de Medio Ambiente y Agua por la que se concede a la Cementera autorización de apertura para la fabricación de cementos. Son partes recurridas en casación tanto la Comunidad Foral de Navarra como la Entidad Cementos Portland Valderribas. A juicio de la recurrente, (Ayuntamiento de Olazagutía), se vulneraba el art. 16 de la Ley 16/2002 en relación con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida no se realizada nueva información pública sobre documentación adicional aportada por la Cementara, en contra del criterio de la Sala de Instancia, que había considerado ajustada la documentación a los arts. 12.1 de la Ley 16/2002, y 20.2 de la Ley 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental (*BON* núm. 39, de 1 de mayo de 2005), por efecto de la consideración de la Cementera como instalación existente.

instalación cuenta con licencia RAMINP, tal y como se pone de manifiesto en la STS de 20 de diciembre de 2013, (rec. núm. 1954/2011, F.J.2)⁹.

Además, los requisitos expresados en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 16/2002, deben entenderse de forma cumulativa, en el sentido de que no es suficiente que las instalaciones en funcionamiento no estén autorizadas, ni que las que lo estén no hayan entrado en funcionamiento en el momento requerido. En la STS de 16 de abril de 2016 (rec. núm. 3146/2014), se reconoce expresamente esta circunstancia, en la medida en que la actividad consistente en Centro integral de residuos sólidos urbanos disponía de licencia otorgada por el Ayuntamiento para el desarrollo del proyecto de fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley 16/2002, sin embargo la ejecución del proyecto se demoró hasta fecha posterior a dicha entrada en vigor, de forma que para el Tribunal la instalación no estaba en funcionamiento, y, en consecuencia no es posible la aplicación del régimen de transitoriedad (ni siquiera el desarrollado en el nivel autonómico por la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental¹⁰), puesto que no tiene la consideración de instalación existente (F.J.2)¹¹.

En mi opinión, estas Sentencias, pese a las coordenadas temporales a las que se adscriben, tienen la virtualidad de poner de manifiesto la dificultad de implementar el modelo de prevención y control integrados en un escenario autorizador complejo como el derivado de las licencias RAMINP u otras licencias sectoriales, sin perjuicio de que, en la actualidad, tengan menos sentido, a la vista de las modificaciones del régimen de transitoriedad de la Ley 16/2002, de 1 de julio, operadas por la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados

⁹ La Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Pasaia contra la STSJ de País Vasco de 1 de febrero de 2011, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la concesión de AAI para actividad de producción de energía eléctrica por Orden de 25 de septiembre de 2008 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se desestima recurso de alzada interpuesto por el Ayuntamiento en cuestión contra Resolución de 30 de febrero de 2008 del Viceconsejero de Medio Ambiente por la que se concede AAI para la actividad de producción de energía eléctrica a Iberdrola Generación SAU, en el término municipal de Pasaia; y contra Orden de 25 de septiembre de 2008 de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco por la que se estima parcialmente el recurso de alzada interpuesto por Iberdrola Generación SAU contra la resolución de 30 de abril de 2008 del Viceconsejero de Medio Ambiente.

¹⁰ DOGV núm. 5256, de 11 de mayo de 2006.

¹¹ La Sentencia comentada resolvía recurso de casación interpuesto contra el Acuerdo de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Generalidad Valenciana de 26 de octubre de 2011, por la que se impuso a Mercantil multa de 20001€ por infracción del art. 88.3 Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la contaminación y calidad ambiental, en la medida en que se ejerció actividad económica sujeta a AAI sin el preceptivo instrumento de prevención.

de la contaminación, y Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados¹².

En todo caso, la definición de instalación existente del art. 3 de la Ley 16/2002 no se ha visto alterada, por lo que podemos reconocer la vigencia de los matices introducidos por la Jurisprudencia analizada a fin de concretar el concepto legalmente establecido.

Por otro lado, la puesta en marcha de la Ley también planteó la necesidad de reconsiderar las relaciones entre el derecho estatal y el autonómico relativo al régimen de autorizaciones ambientales, en el sentido de que este último debería y debe ajustarse al mayor régimen de protección procedente de la norma estatal. Así, la STS 26 de septiembre de 2013 (rec. núm. 3593/2011) señala que no es posible admitir la solución de silencio positivo previsto en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental¹³, frente a la exigencia de resolución expresa contemplada en la Ley 16/2002¹⁴.

Finalmente, la entrada en vigor de la LPCIC no necesariamente implicaba el desplazamiento de otras regulaciones de rango inferior que aprobaran los Ayuntamientos en materias de su competencia, como ocurre en el ámbito de la contaminación acústica, permitiéndose, entonces, que la AAI recogiera valores límites de emisión en ruidos y vibraciones establecidos por Ordenanzas Municipales, debiendo reconocerse una cierta provisionalidad de los mismos, en tanto en cuanto fuera necesaria su adaptación a la legislación básica. Esta es la decisión del TS en Sentencia de 28 de octubre de 2014 (rec. núm. 4235/2012), en la que se desestima el recurso de casación que solicitaba la nulidad de un apartado concreto de la AAI que establecía los aludidos valores límites, en la medida en que tal condición se ajustaba a la legalidad vigente en el momento de otorgamiento de la Autorización¹⁵, representada, parcialmente, por las aludidas Ordenanzas.

¹² BOE núm. 140, de 12 de junio de 2013.

¹³ DOGC núm. 2598, de 13 de marzo de 1998.

¹⁴ La Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto contra la STSJ Cataluña de 1 de marzo de 2011 en relación con el recurso contencioso-administrativo presentado contra la desestimación presunta de solicitud de 24 de enero de 2008 dirigida al Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Unificada de Lleida del Departamento de Medio Ambiente la Generalidad de Cataluña en cuya virtud se pedía el otorgamiento por silencio administrativo de la AAI solicitada el 1 de junio de 2007, al amparo del art. 21 de la Ley 3/1998. Obviamente la Sentencia desestima el recurso de casación (F.J. 5 *in fine*), y llama la atención sobre el hecho de que la solución de silencio negativo es la que, con posterioridad, recoge expresamente la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y control ambiental de actividades (DOGC núm. 5524, de 11 de diciembre de 2009).

¹⁵ El F.J. 5 *in fine* señala expresamente lo siguiente: “La Autorización Ambiental Integrada se ha limitado, pues, en la condición cuestionada a incorporar una previsión legal, por lo

2.2. La naturaleza de la Autorización ambiental integrada

Como se indicó en la Introducción de este Trabajo, uno de los aspectos claves de la AAI era su consideración de acto único resultante de un procedimiento también único, a partir del cual era posible la consideración conjunta de todos los efectos ambientales de la actividad en cuestión. La LPCIC introducía, así, entre las técnicas de intervención vinculadas al principio de prevención, una técnica de carácter horizontal a la que había que reconducir las intervenciones sectoriales relativas a la contaminación del aire, suelo, agua, y la Evaluación de Impacto Ambiental, siendo este último punto uno de los aspectos más cuestionados del procedimiento autorizatorio que nos ocupa. Sobre esta afirmación, han de destacarse los siguientes aspectos:

Así, en primer lugar, el propio art. 29 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, (art. 28 tras la modificación operada por la Ley 5/2013, de 11 de junio) desplazaba “los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas”, disponiendo el carácter vinculante de la denegación de la AAI o, en su caso de la imposición de medidas correctoras (en este aspecto insiste la STS de 16 de diciembre de 2011, rec. núm. 544/2011, F.J.4¹⁶). Ello, sin embargo, no ha supuesto una objeción para que el otorgamiento de estas Autorizaciones deba tener presente la distancia existente entre la instalación y los núcleos de población, tal y como se señala en la STS de 5 de mayo de 2014, (rec. núm. 4301/2011)¹⁷, concretándose, así, el carácter integrado de la AAI.

En el mismo orden de cosas, el TS también ha reconocido el desplazamiento del RAMINP por la legislación autonómica, en la medida en que esta regulación mejora el sistema de intervención sobre actividades con

que ninguna tacha de ilicitud puede señalarse en este sentido. El hecho de que la Ordenanza local en cuestión entrase en vigor con anterioridad a la vigente legislación básica del Estado, determinará la necesidad de su adaptación a la misma, pero en ningún caso puede comportar, como se pretende, la nulidad de la indicada condición, dada su conformidad con el ordenamiento jurídico”.

¹⁶ La Sentencia citada resuelve recurso de casación contra Auto del TSJ de Castilla-La Mancha (sede de Albacete), de 18 de octubre de 2010.

¹⁷ Esta Sentencia desestima el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias contra la STSJ de Canarias (Sala Las Palmas de Gran Canaria) de 2 de mayo de 2011, que estima el recurso contencioso-administrativo presentado por la Asociación Las Caletas para la Defensa del Medio Ambiente contra la desestimación del recurso de alzada formulado contra la Resolución de Viceconsejero de Medio Ambiente que otorgó AAI al proyecto de instalación de 2 grupos diésel y equipo auxiliar solicitado por Empresa hidroeléctrica.

repercusión sobre el medio ambiente (Sentencia de 4 de noviembre de 2013, rec. núm. 3069/2010, F.J. 10).

De igual modo, es la Comunidad Autónoma la que debe desarrollar el régimen de accidentes mayores que ha de reflejarse en la AAI y cumplirse de forma inexcusable (STS de 29 de noviembre de 2011, rec. núm. 1599/2008¹⁸). Desde esta última perspectiva, la Comunidad Autónoma debe procurar la emisión de los informes correspondientes a esta materia, de acuerdo con el art. 4.1.d) LPCIC en relación con el art. 11.4.b) y 22.8¹⁹, no siendo posible que el informe en cuestión se emita en un momento posterior al otorgamiento de la AAI, tal y como señala la STS de 17 de junio de 2014 (rec. núm. 2142/2011, en F.J.5²⁰).

Por su parte, uno de los aspectos fundamentales del procedimiento de otorgamiento de la AAI, como se ha señalado, la relación con la Evaluación de Impacto Ambiental²¹, pudiéndose reconocer una cierta consolidación de la jurisprudencia que, a partir de la atribución de un carácter global y unificado de la Autorización, considera que la evaluación y, por extensión, la Declaración de Impacto Ambiental se convierte en requisito imprescindible del procedimiento autorizatorio:

¹⁸ La Sentencia acoge, así, los fundamentos de la Sala de instancia, desestimando el recurso en relación con la invocación del régimen estatal de accidentes mayores, puesto que entiende que es el derecho autonómico el único aplicable, no siendo posible la invocación del derecho estatal de forma instrumental o como “soporte adulterado y ficticio del recurso de casación” (F.J.3). La Sentencia trae causa del recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Cataluña que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Consejero de Medio Ambiente por la que se otorgó AAI a Mercantil para la fabricación de productos químicos, y ampliado a la Resolución de 8 de junio de 2005, por la que se desestimó recurso de reposición, siendo demandante, en la instancia, la Federación Empresarial de Hostelería y Turismo de la provincia de Tarragona y la Asociación para la Protección Ambiental de la Costa Dorada.

¹⁹ El art. 4.1d) LPCI establece como principio informador de la AAI la necesidad de que “se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias sobre la salud de las personas y el medio ambiente, de acuerdo con la legislación aplicable”. Por su parte, el art. 11. 4.b) ordena a las Comunidades Autónomas que dispongan todo lo necesario para que en procedimiento de otorgamiento se tengan en cuenta todas las actuaciones previstas en la normativa ambiental autonómica. Sin duda, este es el espacio que puede ocupar el pronunciamiento sobre accidentes mayores, proyectándose sobre el contenido de la AAI, de conformidad con el art. 22.8.b) de la Ley.

²⁰ El TS casa en esta ocasión la STSJ de Cantabria de 27 de enero de 2011.

²¹ Para una consideración más detenida de esta cuestión, téngase en cuenta G. VALENCIA MARTÍN, “Evaluación de Impacto ambiental y Autorización Ambiental integrada”, en A. NOGUEIRA LÓPEZ (Coord.), *Evaluación de Impacto Ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Ed. Atelier, 2009, pp. 69-82. Asimismo, B., LOZANO CUTANDA, A., SÁNCHEZ LAMELAS, J.J., PERNAS GARCÍA, *Evaluación de impacto ambiental y Autorización Ambiental Integrada: doctrina, textos legales anotados y Jurisprudencia*, Ed. La Ley-Wolters-Kluwer, Madrid, 2012, *in totum*.

Así, la STS de 2 de marzo de 2016 (rec. núm. 2387/2014) considera que no es posible el otorgamiento de la AAI sin una evaluación de impacto ambiental actualizada (en el caso concreto actualizada a los requerimientos de la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre emisiones industriales), no siendo admisible que la evaluación realizada en un momento determinado previo y distanciado de la solicitud de AAI sea suficiente para la validez de ésta, en tanto que forma parte del contenido de la autorización²². La consecuencia inmediata de este planteamiento es que la falta de Declaración de Impacto Ambiental no puede considerarse mera irregularidad no invalidante del procedimiento (así lo señala la S. de 2 de marzo de 2016, con cita de la STS de 9 de julio de 2015, en su F.J. 4).

Lo anterior, no obstante, es susceptible de matización, en los supuestos de transitoriedad ya aludidos de instalaciones existentes, como señala la STS de 4 de noviembre de 2013, rec. núm. 3069/2010 (F.J.9)²³ y la STS de 16 de septiembre de 2016 (rec. núm. 2384/2015), respecto de modificaciones no sustanciales de instalaciones existentes que ya cuentan con AAI (F.J.6).

Finalmente, el carácter unificado de la AAI en relación con la Declaración de Impacto Ambiental tiene una proyección directa en la impugnación de esta última a través de los recursos que puedan plantearse contra la AAI, de conformidad con el art. 24 LPCIC, dada su consideración de pronunciamiento ambiental de carácter global, tal y como expresamente le reconoce la STS 13 de diciembre de 2011, rec. núm. 545/2011.

De todo lo expuesto, no cabe duda de la posición central que corresponde a la AAI y del reconocimiento jurisprudencial de la misma como acto administrativo derivado de un procedimiento en el que la protección sectorial debe tener suficiente presencia. Esta caracterización contrasta, sin embargo, con la fase posterior de control de las actividades sometidas a AAI, en el sentido de que es posible el ejercicio de la potestad sancionadora en aplicación de la legislación sectorial por órganos diferentes del autonómico que otorgó la AAI, que, de igual modo, retendrá sus competencias de control y sanción en relación con los objetivos de la prevención y el control integrados de la contaminación (tal y como recoge el actual art. 30 del Real Decreto-

²² Señala la Sentencia que un defecto temporal de la evaluación de impacto, en el sentido de considerarse obsoleta, (pues se emitió en el caso concreto 9 años antes de la solicitud de AAI), debe dar lugar a que la Administración autonómica adopte las medidas oportunas para la subsanación, pues se estaría restando una parte importante del expediente que debería ser objeto de información pública y tendría el efecto de considerar la evaluación como “un mero trámite sin efecto legal” (F.J.4).

²³ Véase *supra* nota al pie 6.

Legislativo 1/2016, de 16 diciembre). En este sentido, han de destacarse las Sentencias que reconocen la validez de las sanciones impuestas por el Estado a empresas en virtud del art. 116.3.f) del Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, por realizar vertidos sin autorización. Para el TS es necesario reconocer la competencia del Estado al respecto, que no se ve desplazada por la de la Comunidad Autónoma en relación con la AAI, tanto en los supuestos de cuencas intercomunitarias (por efecto de la Disposición Final primera de la LPCIC, en la medida en que no se alteran las competencias relativas a la vigilancia, inspección y potestad sancionadora del Estado), como en el caso de las cuencas intracomunitarias cuando la Comunidad Autónoma no haya regulado al efecto²⁴.

3. LA RELACIÓN MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO: EL ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN LOCAL EN LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

Uno de los aspectos más cuestionados de la LPCIC en la Jurisprudencia analizada es el alcance de la intervención de los Ayuntamientos en el procedimiento de otorgamiento de la AAI, y, en particular, los efectos del informe de compatibilidad urbanística que exigía el art. 12.b) de la Ley 16/2002 en relación con el art. 15, en cuya virtud un informe negativo implica, para el órgano autonómico que concede la Autorización, la obligación de motivar la resolución que ponga fin al procedimiento y archivar las actuaciones. Desde esta perspectiva, la legalidad urbanística de la instalación forma parte irrenunciable de la AAI, de forma que lo urbanístico queda ligado a lo ambiental en todo caso.

La Jurisprudencia analizada muestra un hilo conductor a través del cual el cumplimiento del marco legal urbanístico por parte de las instalaciones es necesario para el otorgamiento de las autorizaciones, sin que quepa posibilidad de eludir esta exigencia. Sin embargo, como ahora se señalará es llamativo el tratamiento que puede recibir el informe de compatibilidad urbanística en

²⁴ En relación con este último supuesto, puede citarse la STS de 12 de abril de 2012, rec. núm. 5149/2009, en la que se resuelve recurso de casación contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de junio de 2009, que desestima el recurso contencioso-administrativo presentado contra la sanción de multa e indemnización por daños al dominio público-hidráulico impuesta por la Confederación Hidrográfica del Norte: el Tribunal reconoce la competencia de la Confederación ante la falta de legislación autonómica que establezca la competencia de órgano autonómico tratándose de cuencas intracomunitarias (F.J.4). Y en idéntico sentido se pronuncia la STS de 4 de noviembre de 2011, rec. núm. 248/2009 (F.J.5).

algunos supuestos, en el sentido de exigir que el mismo reúna una cierta consistencia en su contenido a fin de poder otorgársele los efectos del art. 15 LPCIC.

Así, en primer término, son varias las Sentencias que ponen el acento en la imposibilidad de que el otorgamiento de la AAI pueda legalizar la situación urbanística de partida, no correspondida con el planeamiento: por un lado, el otorgamiento de la autorización no puede dar carta de naturaleza a plan de sectorización contrario al PGOU del municipio concreto, como reconoce la STS de 20 de septiembre de 2012, rec. núm. 2745/2009²⁵ y reitera la STS de 6 de julio de 2015, rec. núm. 3788/2013, que insiste en la conexión entre lo urbanístico y lo ambiental, en el sentido de que el suelo vinculado a uso residencial, según PGOU, no puede permitir la compatibilidad de una instalación sometida a AAI, por más que un plan de rango inferior haya previsto un uso industrial (F.J.7). Por otro lado, la aludida conexión no queda desvirtuada por la finalidad de la autorización, que es otra bien distinta y más exigente, tal y como señala la STS de 5 de mayo de 2014, rec. núm. 4310/2014, impidiendo que la AAI pueda “remediar” una situación de ilegalidad urbanística (F.J.3)²⁶.

Este planteamiento se ve reforzado, indudablemente, por el valor que el Tribunal Supremo concede al informe de compatibilidad urbanística de acuerdo con el art. 15 de la LPCIC, en el sentido de configurarse como un informe técnico específico que no debe confundirse con otros informes que emite la Entidad Local en el ámbito de otras competencias ambientales:

Así, primeramente, el Tribunal Supremo ha reconocido que un informe favorable no es impedimento para el otorgamiento de la AAI, sin perjuicio del valor que puedan tener otros informes (STS de 4 de noviembre de 2013, rec. núm. 3069/2010, F.J.6); o, dicho en otros términos, no es posible reconducir al informe urbanístico todo lo que el Ayuntamiento considere en relación con

²⁵ En el recurso de casación, la recurrente pretendió esgrimir en contra de la Sala de Instancia la necesidad de aplicar los arts. 12.1.a) y b), 15 y 29 de la Ley 16/2002, dejando al margen la aplicación del Plan de Sectorización contrario al PGOU del municipio. El Tribunal Supremo desestimó el motivo, entre otras cuestiones, porque los aludidos preceptos no constituían la *ratio decidendi* de la Instancia, que se mantuvo en la ilegalidad del plan de sectorización, como paso previo a la AAI (F.J.6).

²⁶ El Tribunal Supremo asume, en esta ocasión, el planteamiento de la Sala de Instancia, que anula la AAI al apreciar desviación de poder, en la medida en que “el otorgamiento de la AAI se realizó con el fin de legalizar la central térmica en su totalidad, y no con el fin previsto en la norma de *prevención* en el funcionamiento de las instalaciones industriales más contaminantes” (F.J.4). No obstante esta afirmación, el enfoque es diverso cuando se trata de otra planificación sectorial, como la de residuos, en la que la anulación de estos planes no conlleva la de la AAI concedida a una instalación preexistente, tal y como reconoce la STS de 16 de abril de 2016, rec. núm. 3146/2014 (F.J.7).

una solicitud de AAI, porque los efectos de dicho informe tienen un ámbito de aplicación bien definido.

Por efecto de lo anterior, el Tribunal ha considerado que no es posible proceder al archivo de las actuaciones sin más ante un informe formalmente urbanístico que, sin embargo, tiene un contenido ambiguo o impreciso, tal y como se ha reconocido en la STS de 5 de mayo de 2014, rec. núm. 4301/2014, y no puede tratarse como vinculante un informe que no recoja estrictamente consideraciones de carácter urbanístico, sin que ello suponga poner en riesgo las competencias de la Entidad Local en el procedimiento de AAI²⁷: la STS de 20 de diciembre de 2013, rec. núm. 1954/2011, reconoce que un informe en que el que no se hayan tenido en cuenta las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio u otros planes como el de utilización de espacios portuarios, no pasa de ser una “mera declaración de intenciones u objetivos sin contenido normativo...es inocuo o intrascendente para determinar que la Administración autonómica que lo recibió archive el procedimiento o deniegue la autorización” (F.J.3).

Junto a ello, el informe debe venir de órgano técnico para que tenga plena validez, en contraposición con el órgano de naturaleza política, a fin de que no quede desvirtuado (STS 27 de junio de 2014, rec. 715/2012, F.J.5). Y, además, el informe, preceptivo, será vinculante en el caso de emitirse en sentido desfavorable si tiene un contenido urbanístico estrictamente, pues, en otro caso, habrá que tener en cuenta otros aspectos con incidencia en la ubicación de la instalación, como las exigencias derivadas de las instalaciones clasificadas (STS de 27 de junio de 2014, F.J. 5 *in fine*²⁸ . La Consecuencia inmediata de este planteamiento es la necesidad de que el informe cumpla con el fin para el que se diseña, careciendo de los efectos demoledores que el art. 15 de la Ley le atribuye, si el objetivo de acreditar o no la compatibilidad urbanística de la instalación no se realiza de forma clara, precisa y exclusiva.

²⁷ En este sentido, deben destacarse las reflexiones del Prof. G. VALENCIA MARTÍN, acerca de que las Entidades Locales puedan ejercer este otro tipo de controles por la vía de la licencia posterior al otorgamiento de la AAI, una vez que la legislación autonómica haya previsto la correspondiente licencia municipal, en el marco del art. 29 del Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la contaminación: véase G. VALENCIA MARTÍN, *Autorización ambiental integrada y licencias municipales...op.cit.* pp. 214 y ss.

²⁸ En el supuesto de hecho, el informe emitido por el Ayuntamiento (firmado por Concejal), trascendía el ámbito de lo urbanístico, lo que imposibilitaba su consideración como informe vinculante. Sin embargo, el Tribunal sí considera fundamental la clasificación de la actividad como de “naturaleza limpia”, en la medida en que es consecuencia de la ordenación urbanística del municipio, de tal forma que el informe emitido por ingeniero técnico industrial estableciendo la imposibilidad de considerar como actividad limpia la planta de “elaboración de fariñas y aceites de peixe” para la que se solicita AAI, impide que la instalación encaje “en el ámbito de la clasificación de suelo existente para la zona y es incompatible con las precisiones de las Normas Subsidiarias”.

Finalmente, el alcance del informe es tal, que se viene reconociendo la conveniencia de que el mismo se evacúe en los casos de renovación de la AAI, tal y como recoge la STS de 12 de julio de 2016, rec. núm. 1306/2015, que considera que la Sala debería haber declarado no ajustada a derecho la renovación de AAI para planta química de cloro-alcalí y derivados en la medida en que carecía del informe urbanístico de compatibilidad (F.J.4).

4. OTROS ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y CONTENIDO DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

Finalmente, este último apartado no tiene más pretensión que exponer las diferentes cuestiones que se plantean en el ámbito jurisdiccional en relación con la AAI, y que, en mi opinión, constituyen una manifestación clara de que, pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, y las reformas acontecidas, se trata de una técnica compleja e inacabada, como consecuencia de la multiplicidad de matices que la realidad ofrece.

En este sentido, en primer lugar, ha de llamarse la atención sobre el importante número de recursos planteados por Asociaciones de corte ambiental, y en las que, además, se entra a discutir el papel de las mismas en los procedimientos de AAI y su capacidad de participación. En este sentido, puede reconocerse un cierto reforzamiento del derecho de participación en los procedimientos parejo a la consolidación del derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos ambientales, a la luz de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública, y acceso a la justicia en materia de medio ambiente²⁹:

La STS de 1 de abril de 2014 (rec. núm. 177/2011) señala, en relación con esta última afirmación, la legitimación de la Asociación Asturiana de Amigos de la Naturaleza, aunque desestima los motivos planteados por la Asociación recurrente, en el sentido de no considerarla interesada a efectos de una segunda audiencia, una vez que se realiza la propuesta de resolución. El Tribunal opta, así, por la aplicación preferente del régimen de participación previsto en la Ley 16/2002, de 1 de julio (art. 20.2), frente a la de la Ley 27/2006, de 18 de julio, con la consecuencia de que el concepto de interesado utilizado no es aplicable sin más a la Asociación que, habiendo presentado alegaciones, ni se ha personado en el procedimiento, ni ha acreditado su

²⁹ BOE núm. 171, de 19 de julio.

condición de interesada de acuerdo con el art. 3.17 de la Ley 16/2002 en relación con el art. 31 de la Ley 30/1992 (Fs. Js. 4 y 5)³⁰.

Por otro lado, el Tribunal viene exigiendo la acreditación de representación de la asociación que pretende participar en el procedimiento de AAI, mediante la aportación de los Estatutos de la asociación en cuestión (STS de 17 de junio de 2014, rec. núm. 2142/2011, F.J.1³¹).

En contraposición con este planteamiento más restrictivo, el Tribunal también ha reconocido la importancia de la participación en el procedimiento de AAI como parte incuestionable del mismo, lo que ha permitido avalar la necesidad de nueva evaluación de impacto ambiental como elemento necesario y objeto del trámite de información pública (STS de 2 de marzo de 2016, rec. núm. 2087/2014, F.J.4).

En segundo lugar, otra de las cuestiones que más pronunciamientos ha generado ha sido la determinación del carácter sustancial o no de una modificación de AAI, teniendo en cuenta que, en la versión original de la Ley 16/2002, de 1 de julio, la modificación sustancial de una autorización, de acuerdo con los criterios establecidos en el art. 10.2, daba lugar a la solicitud de nueva autorización, *ex* art. 10.5, y que la modificación operada por la Ley 5/2013, cambió el escenario, en el sentido de que una modificación sustancial exige una modificación de la AAI, que se tramitará de forma simplificada, de acuerdo con el vigente art. 10.3 del Real Decreto-Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, a lo que se añade la previsión del apartado 5 del precepto, en cuya virtud “cualquier ampliación o modificación de las características o del funcionamiento de una instalación se considerará sustancial si la modificación o la ampliación alcanza por sí sola los umbrales de capacidad establecidos, cuando estos existan, en el anejo 1, o si ha de ser sometida al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la normativa sobre esta materia”.

En este sentido, el Tribunal considera que una situación de inexistencia previa de AAI (por nulidad de la misma reconocida judicialmente), no puede permitir

³⁰ El Tribunal acoge, así, el planteamiento de la Instancia (STSJ de Asturias de 24 de noviembre de 2010), estableciendo que “en el caso de autos, el vicio denunciado era la falta de una “segunda audiencia” a la Asociación recurrente, pese haber formulado alegaciones en el mismo....Que la Asociación recurrente no era interesada de conformidad con lo establecido en el art. 31 de la Ley 30/92....pues la citada Asociación ni había iniciado el procedimiento (apartado a)), ni era titular de derechos que pudieran resultar afectados (apartado b)), ni, en fin, aun siendo discutible que lo fuera de intereses colectivos afectados (apartado c)), la misma, sin embargo, no se había personado en el expediente, pues la mera formulación de las alegaciones no equivale a la personación...”. El Tribunal declara no haber lugar al recurso.

³¹ En este caso se trataba de Ecologistas en Acción de Cantabria.

acudir al procedimiento actual de modificación, sino al inicio de nuevo procedimiento de AAI, de conformidad con la versión original del art. 10 de la Ley 16/2002 (STS de 7 de marzo de 2017, rec. núm. 906/2016, F.J.4³²), impidiendo que la nulidad declarada sea un obstáculo para nuevo procedimiento de solicitud de AAI que, en el caso concreto tiene el respaldo en los oportunos planes regionales de residuos.

Por otro lado, la concreción de si las modificaciones de una AAI son sustanciales o no requiere, asimismo, la consideración del derecho autonómico, que no siempre establece un nivel de protección superior al derecho estatal básico:

La STS de 19 de octubre de 2016, rec. núm. 2905/2015, pone el acento en este último aspecto, en la medida en que, frente a la aplicación de la norma autonómica, que consideraba como no sustancial el cambio consistente en cambio de parte del combustible utilizado por fábrica cementera (de combustible fósil, coque de petróleo, a combustible derivado de residuos con código ER 191210 hasta un máximo de 30000 t/año), puede apreciarse modificación sustancial al amparo de la norma estatal básica. En este sentido, el Tribunal considera que la modificación de la Ley 16/2002, operada por la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se introduce un criterio adicional en el apartado 5 para considerar como sustancial una modificación, tiene el efecto de desplazar los umbrales establecidos en el nivel autonómico de mero incremento de porcentaje de emisiones o vertidos, de forma que no pueden considerarse “normas adicionales de protección” (F.J.10).

En todo caso, y esto es lo que interesa destacar, no cabe duda que las Comunidades Autónomas tienen, con carácter general, capacidad para ajustar el concepto de modificación sustancial o no de una AAI, al amparo del art. 149.1.23 CE. Así se reconoce en la STS de 16 de septiembre de 2016, rec. 2384/2015 (F.J.6), y en la STS de 31 de marzo de 2016, rec. núm. 3104/2014, en cuya virtud es la norma autonómica (Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en el caso concreto) la que permite a la Sala de Instancia apreciar que sí hay modificación sustancial en la medida en que “se utiliza material y se producen sustancias nuevas no previstas en el proyecto inicial que son más peligrosas para la salud pública y la salud animal

³² La Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Asociación Ecologistas en Acción de Burgos, contra la STSJ de Castilla y León, que desestimó el recurso contencioso-administrativo presentado contra Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de Castilla y León de 10 de julio de 2014, por la que se concedió AAI al proyecto de instalación de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos, en el término municipal de Ólvega (Soria). El TS desestima el recurso.

y el medio ambiente, y porque su capacidad de tratamiento supera las 100t/día...” (F.J.2).

Finalmente, la exigencia de valores límite de emisión en la AAI también es objeto de atención por el Tribunal Supremo, en la medida en que constituye uno de los aspectos claves del estatuto jurídico de la actividad establecido en la autorización.

En este sentido, la finalidad preventiva de la AAI encuentra proyección directa en la determinación de los aludidos valores límites, sin que ello implique que la actividad vaya a ser totalmente inocua, ni, por otro lado, pueda oponerse de forma absoluta a las exigencias de protección ambiental la viabilidad económica la actividad. Así, la STS de 4 de noviembre de 2013, rec. núm. 3069/2010, ante el argumento de que deben tenerse en cuenta la gravedad de la contaminación ambiental derivada de la actividad llevada a cabo por cementera, considera ajustada a derecho la AAI, en la medida en que se ha incorporado a la misma la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente y la salud de las personas, lo que se refleja directamente en el Anexo II de la autorización, y el establecimiento de los valores límite de emisión a la atmósfera y aguas, y se incorporan medidas de protección del suelo (F.J.6).

Por otro lado, la determinación de los valores límite de emisión para una instalación concreta deberá hacerse de forma individualizada, y teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el art. 7.1 de la LPCIC, como ocurre con las condiciones del medio local (STS 29 de junio de 2015, F.J.12³³), o las mejoras técnicas disponibles (en adelante, MTD).

Desde la perspectiva de las MTD, no cabe duda de que una de las principales cuestiones es la comprensión misma de su significado, en la medida en que permiten la exigencia de valores límites algo más aligerados de los que exigiría un concepto de MTD estrictamente ambiental, dado que el término “disponibles” implica que sean medidas económica y técnicamente viables, *ex art. 3.15 del vigente Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la contaminación*. Así, la STS de 7 de junio de 2012, rec. núm. 5479/2011, resuelve recurso de casación en el que la Empresa recurrente solicita la suspensión del régimen de valores límite de emisión establecidos en la AAI respecto de compuestos orgánicos volátiles, y se mantengan los valores límites fijados en AAI anterior a la que ahora se recurre tras una modificación sustancial, argumentando que las nuevas exigencias darían lugar al cierre de la

³³ Para el Tribunal, la Administración autonómica no había justificado suficientemente el establecimiento de valores límites de emisión a la atmósfera muy altos para una actividad de incineración de residuos, en la medida en que la calidad del aire del municipio requería planes concretos de actuación.

empresa; para el Tribunal, de la ponderación de los intereses concurrentes, esto es, las exigencias de protección del medio ambiente atmosférico, frente al funcionamiento del complejo industrial, es necesario asegurar los primeros, habida cuenta que la empresa en cuestión no acredita suficientemente la relación directa entre el cumplimiento de estos valores límite y el cierre de la actividad (F.J. 6).

En una línea similar se encuentra la STS de 11 de junio de 2014, rec. núm. 4975/2011, en la que el recurrente llega a plantear la vulneración del art. 4.2 de la Ley 16/2002 (relativo a los principios informadores de la autorización ambiental integrada) en relación con los arts. 38 y 45 CE, en el sentido de que la Administración debe hacer compatible el derecho al medio ambiente adecuado y la libertad de empresa, debiendo anularse una de las condiciones impuestas en la autorización; de nuevo, el Tribunal entiende que la empresa no acredita suficientemente unos costes inviables que impidan la continuación de la actividad empresarial (F.J.3), y que, en todo caso, no hay vulneración del principio de proporcionalidad, ni ejercicio de competencias ambientales en detrimento de la libertad de empresa, “sino, por el contrario, una correcta ponderación del derecho reconocido en el art. 38 CE y el deber público de restaurar el medio ambiente en el art. 45.2 CE”.

Y, por último, es expresivo del alcance de las MTDs en la fijación de los valores límites de emisión lo dicho en la STS de 7 de mayo de 2015, en cuya virtud el Tribunal expresa lo siguiente (F.J.9):

“En definitiva, las MTD constituyen un referente indispensable para la concreción individualizada de los valores límite de emisión, pero en modo alguno el único que la Administración ambiental debe considerar. De ahí que las características técnicas de la propia instalación, el lugar exacto en el que esa instalación está ubicada y, por último, las condiciones ambientales que tenga ese concreto emplazamiento son también factores a observar en la fijación de los valores límite de emisión”.

En el caso examinado en la Sentencia, la recurrente en casación cuestionaba los límites de emisión impuestos en la AAI a dos mercantiles, en relación con la emisión de mercurio, en la medida en que no se exigía nueva tecnología disponible, que conectaba directamente con la Estrategia Comunitaria sobre el mercurio de 28 de enero de 2005 (F.J.8). Para la Sala de Instancia, los valores límite han de fijarse de forma individualizada, sin que los mismos puedan venir prefijados de forma general por el Ordenamiento para el conjunto de instalaciones. Y en este sentido, el Tribunal Supremo alude expresamente al

valor de las llamadas Conclusiones sobre MTD³⁴, que sí habrán de tenerse en cuenta en el momento de la revisión a la que se refiere el art. 25.2 Ley 16/2002, de 1 de julio (actual art. 26.2 del Real Decreto-Legislativo 1/2016)³⁵.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Lo expuesto en los epígrafes anteriores nos permite, por último, hacer algunas consideraciones finales, a modo de conclusión, sobre la aplicación y puesta en marcha de la prevención y el control integrados de la contaminación en nuestro País, destacando las siguientes ideas:

En primer lugar, la autorización ambiental integrada no es una técnica sencilla en su conceptualización y exigibilidad. La gran aportación de esta técnica, esto es, la simplificación procedimental y la consideración global e integradora de todos los efectos ambientales de la una actividad altamente contaminante como las que se enumeran en el Anejo I del vigente Real Decreto-Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, no se ha conseguido, como evidencia la Jurisprudencia examinada.

De un lado, es llamativo el hecho de que sigue siendo necesario exigir la incorporación de cuestiones tan diversas como las relativas a los accidentes mayores y la evaluación de impacto ambiental, precisando de los Tribunales el ajuste procedimental de estos aspectos en orden a tener un reflejo efectivo en el contenido de la AAI.

³⁴ Sobre la consideración de las MTDs como “condición técnica juridificada” de la AAI y el valor jurídico de las Conclusiones y sus efectos sobre la revisión de la autorización, en el sentido de que “otorgan a la Administración un poder de modelización continuado de la actividad a lo largo su período de vida”, véase A. FORTES MARTÍN, “La revisión del tratamiento jurídico de las Mejoras Técnicas Disponibles (MTD)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 80/2018, pp. 27 a 29. <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-revision-del-tratamiento-juridico-de-las-mejores-tecnicas-disponibles-mtd/> [Fecha de último acceso 22 de mayo de 2018].

³⁵ F.J.12 de la Sentencia. El actual art. 26.2 del Real Decreto-Legislativo 1/2016 dispone lo siguiente: “En un plazo de cuatro años a partir de la publicación de las conclusiones relativas a las MTD en cuanto a la principal actividad de una instalación, el órgano competente garantizará que: a) Se hayan revisado y, si fuera necesario, adaptado todas las condiciones de la autorización de la instalación de que se trate, para garantizar el cumplimiento de la presente ley, en particular, del artículo 7; y b) La instalación cumple las condiciones de la autorización.

La revisión tendrá en cuenta todas las conclusiones relativas a los documentos de referencia MTD aplicables a la instalación, desde que la autorización fuera concedida, actualizada o revisada”.

Pero de otro lado, el procedimiento de otorgamiento de la AAI apenas ha variado desde que se aprobara la Ley, de forma que el diseño del mismo continúa adoleciendo de los mismos inconvenientes que la doctrina ha destacado desde la perspectiva de la simplificación. En este sentido, sigue sin haber un encaje claro de la Declaración de Impacto Ambiental en el contenido de la AAI, por más que el Tribunal Supremo haya dejado claro la necesidad de este último pronunciamiento en relación con el otorgamiento de la autorización, y el papel de la Entidad Local, receptora de la instalación contaminante en su territorio, precisa ser justificado en cada procedimiento, recibiendo diferente trato según que su intervención se refiera a la materia urbanística en sentido estricto, o a las otras materias de su competencia relacionadas con el medio ambiente.

Desde esta perspectiva, el modelo de prevención y control integrados de la contaminación presenta, en mi opinión, una carencia fundamental, derivada de la exigencia de coordinación entre todas las Administraciones a la que se refiere el art. 11.1.a) del Real Decreto-Legislativo 2/2016, de 16 de diciembre (proyectada sobre los arts. 28 y 29), pero que, sin embargo, no consigue materializarse, como se ha señalado en los epígrafes anteriores. De las sentencias examinadas, hay una parte importante de recursos que interponen los propios Ayuntamientos, discrepando, por tanto, del criterio seguido por el órgano autonómico en el otorgamiento de la autorización o, en su caso, en relación con la modificación, lo que evidencia la disfuncionalidad de esta coordinación que, sin embargo, está expresamente recogida en el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación de manera específica en relación con las actividades clasificadas, (tal y como dispone el vigente art. 29)³⁶.

A ello se suma, la ausencia de relación entre las Administraciones implicadas en la AAI, una vez que la misma se otorga, y que da lugar a situaciones de concurrencia en la fase de vigilancia y control de la actividad. En mi opinión, esta situación precisa mayor coordinación, fundamentalmente para asegurar la eficacia de la autorización en relación con las potestades de control y, en su caso, sanción.

³⁶ Coincidimos, así, con el planteamiento de G. VALENCIA MARTÍN, en *Autorización ambiental integrada y licencias municipales...op. cit.* p. 221: el autor cuestiona la aludida previsión de coordinación del art. 29 con el carácter básico, en el contexto actual de supresión de licencias, y teniendo en cuenta que estos otros instrumentos de intervención que establezcan las Administraciones deberá venir, en primer lugar, de la legislación autonómica. En este último sentido, el autor señala que la mayoría de las Comunidades Autónomas han optado por la sustitución de las licencias de actividad de instalaciones sujetas a AAI, si bien destaca otros ejemplos en el que se ha mantenido o restablecido (como ha ocurrido con la Ley catalana 20/2009).

Lo dicho supone, a mi juicio, que, pese al tiempo transcurrido desde su incorporación a nuestro Derecho, el modelo de autorización única y de prevención y control integrados no está completamente interiorizado por los operadores jurídicos, especialmente desde la perspectiva de las Administraciones.

Sin embargo, a pesar de las afirmaciones anteriores, no puede discutirse el papel central de la AAI como técnica de prevención e intervención *ex ante* de la Administración, que, junto a los aspectos señalados presenta nuevos retos en su aplicación, derivados de un mayor grado de tecnificación como el que comportan las Conclusiones relativas a las MTDs.

Sin duda, el modelo de prevención y control integrados instaurado en nuestro Derecho por la Ley 16/2002, de 1 de julio, ha alcanzado una cierta madurez, pero continúa en construcción³⁷, y para ello, debe ponerse en valor el papel de una Jurisprudencia capaz de aportar líneas de aplicación de la técnica examinada.

6. BIBLIOGRAFÍA:

AA.VV, *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control integrados de la contaminación*, Monografía, Ed. Aranzadi, Cizur-Menor (Pamplona), 2003

CASADO CASADO, L., PERNAS GARCÍA, J.J., DE LA VARGA PASTOR, A., y SÁNCHEZ, J., “La ordenación económica de los proyectos con repercusión ambiental en el contexto de la crisis económica: Autorización Ambiental Integrada, Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos y licencia y comunicación previa de actividades con menor incidencia ambiental”, en PERNAS GARCÍA, J.J., y SANZ LARRUGA, J. (Dir.), *Derecho Ambiental para una economía verde (Informe Ecover)*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016

DE BORJA LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. Y RUIZ DE APODACA, A., *La Autorización Ambiental Integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención y control integrados de la contaminación*, Ed. Civitas, Madrid, 2002

³⁷ Véase L. CASADO CASADO, J.J., PERNAS GARCÍA, A. DE LA VARGA PASTOR, y JENNIFER SÁNCHEZ, “La ordenación económica de los proyectos con repercusión ambiental en el contexto de la crisis económica: Autorización Ambiental Integrada, Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos y licencia y comunicación previa de actividades con menor incidencia ambiental”, en J.J., PERNAS GARCÍA y J. SANZ LARRUGA (Dir.), *Derecho Ambiental para una economía verde (Informe Ecover)*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 60 a 70, sobre la fortalezas y debilidades de la AAI.

FORTES MARTÍN, A., “La revisión del tratamiento jurídico de las Mejoras Técnicas Disponibles (MTD)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 80/junio 2018, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-revision-del-tratamiento-juridico-de-las-mejores-tecnicas-disponibles-mtd/> [Fecha de último acceso 22 de mayo de 2018].

- *El régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada*, Ed. Ecoiuris, Madrid, 2004

LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A., PERNAS GARCÍA, J.J., *Evaluación de impacto ambiental y Autorización Ambiental Integrada: doctrina, textos legales anotados y Jurisprudencia*, Ed. La Ley-Wolters-Kluwer, Madrid, 2012

MORA RUIZ, “Simplificación administrativa y protección ambiental: puntos de conexión y límites desde la regulación y la gestión del medio ambiente”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 29, 2014

PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudio jurídico sobre la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004

REVUELTA PÉREZ, I., *El Control integrados de la contaminación en el Derecho español*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003

VALENCIA MARTÍN, G., *Autorización Ambiental Integrada y licencias municipales*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2018

- “Evaluación de Impacto ambiental y Autorización Ambiental integrada”, en NOGUEIRA LÓPEZ, A., (Coor.), *Evaluación de Impacto Ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Ed. Atelier, 2009