

EL ÁMBITO DE UNA INSTALACIÓN SUJETA A CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN: NOTA A LA SENTENCIA 35/2011 DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO, DE 18 DE ENERO DE 2011

Autor: Agustín García Ureta, Catedrático de Derecho administrativo, Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea

I. INTRODUCCIÓN

1. La aplicación de la normativa de control integrado de la contaminación sigue planteando cuestiones ante los tribunales que merecen ser analizadas. En este caso se examina una sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) en la que el núcleo del litigio tenía que ver con una autorización ambiental integrada (AAI) concedida a una actividad de fabricación y venta de productos moldeados de celulosa, fundamentalmente envases y embalajes destinados a la conservación, transporte y almacenamiento de productos alimenticios. Esta instalación quedaba incluida en el apartado 6.1.b) “fabricación de papel y cartón con una capacidad de producción de más de 20 t/día” del Anexo I de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC). La resolución que se discutía había exigido a la empresa titular de la actividad que presentase un plan de clausura y sellado del vertedero existente en sus instalaciones. En principio, esta cuestión no planteaba problemas, en la medida en que la normativa de control integrado (Directiva 96/61) ha requerido desde el inicio que, al cesar la explotación de la instalación, se tomasen las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación y para que el lugar de la explotación volviese a quedar en un “estado satisfactorio”.¹ Este planteamiento se ha visto reforzado en la Directiva 2010/75, en la medida en que se dedican diversas previsiones a este respecto, superando el inicial esquematismo de la Directiva de 1996 y adoptándose así un enfoque más acorde con el objetivo de la integración.²

2. Sea como fuere, esa obligación no constituyó el objeto del recurso, sino si el vertedero en el que se depositaban los residuos provenientes de la instalación debía quedar incluido en esta segunda.³ En efecto, según la demandante, el

¹ Art. 3.f).

² Art. 11.h); art. 22.

³ La AAI exigía, entre otras cosas (Resolución de 21 de abril de 2008, del Viceconsejero de Medio Ambiente, por la que se concede autorización ambiental integrada para la actividad de fabricación y venta de productos moldeados de celulosa, fundamentalmente envases y embalajes destinados a la conservación, transporte y almacenamiento de productos alimenticios, promovida por Celulosas moldeadas, S.A. en el término municipal de Atxondo (Bizkaia), BOPV n. 114, de 16 de junio de 2011: “Asimismo, el promotor deberá presentar ante la Viceconsejería de Medio Ambiente un plan de clausura y sellado del vertedero existente en sus instalaciones cuyo contenido deberá ajustarse a lo indicado en la

vertedero constituía una actividad independiente diferenciada de la actividad principal (la fabricación de moldes de celulosa) y la AAI sólo debía circunscribirse a la actividad principal, no al vertedero. En concreto, aquella alegó que la actividad principal no requería el vertedero, aunque otra cuestión fuese que, desde la perspectiva económica, la necesidad de la colindancia del vertedero resultase fundamental para el mantenimiento de la actividad principal por una cuestión de “equilibrio de los costes económicos”. A lo anterior, se añadió que, en todo caso, el vertedero no caía en el concepto de instalación, al depositarse 6 toneladas al día de lodo, sin llegar a las 10 toneladas/días que constaban en el Anexo 1 de la Ley 16/2002. Ulteriores argumentos se fundaron en a) la diferente localización de la actividad principal y el vertedero, y b) la caracterización jurídica, también diversa, del suelo en el que se encontraban las dos instalaciones, esto es, suelo urbano industrial y no urbanizable, respectivamente.

3. La Administración concedente de la AAI puso en entredicho lógicamente las alegaciones de la empresa, sosteniendo que la actividad de vertedero estaba al servicio de la actividad de fabricación de moldes, y que la empresa había optado por contar con su propia instalación de vertedero. Es más, siendo la capacidad del vertedero de 50.000 m³, éste se encontraba, en todo caso, incluido dentro del apt. 5.4 del Anexo 1 LPCIC que se refiere a “[v]ertederos de todo tipo de residuos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas con exclusión de los vertederos de residuos inertes”.⁴

4. De acuerdo con la LPCIC, la noción de instalación queda definida como

“cualquier unidad técnica fija en donde se desarrolle una o más de las actividades industriales enumeradas en el anejo 1 de la presente Ley, así como cualesquiera otras actividades *directamente relacionadas* con aquellas que guarden relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación.”⁵

legislación y normativa sectorial vigente. Será imprescindible la inclusión en el mismo de un plan de control de la calidad específico para la ejecución del sellado propuesto, un presupuesto desglosado de todas las unidades de obra definidas y un cronograma detallado de todas las fases contempladas en proyecto. Este plan además deberá responder a los requerimientos derivados del estudio hidrogeológico del vertedero presentado por Celulosas moldeadas, S.A. en la documentación complementaria para la solicitud de la Autorización Ambiental Integrada así como a todos otros que se requieran, en su caso, por parte del órgano ambiental.”

⁴ Apartado 5.4 del Anexo I de la Directiva 96/61.

⁵ Art. 2.3 de la Directiva 96/61; art. 2.3 de la Directiva 2008/1. La Directiva 2010/75, art. 3.3), recoge la siguiente definición: 3) “una unidad técnica fija dentro de la cual se lleven a cabo una o más de las actividades enumeradas en el anexo I o en la parte 1 del anexo VII, así como cualesquiera otras actividades en el mismo emplazamiento directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades enumeradas en dichos anexos y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación”.

Como se colige con facilidad, la clave de la cuestión no radicaba en la primera parte de la definición sino en la segunda, en concreto en determinar el significado de “relación de índole técnica”. Por su parte, el art. 3 (primer párrafo) del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la LPCIC, señala:

“La autorización ambiental integrada estará referida a todos los elementos y líneas de producción de la actividad que estén englobados en el concepto de instalación definido en el artículo 3.c de la Ley 16/2002, de 1 de julio, incluidos los relativos a actividades industriales que, aun sin estar enumeradas en el anejo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, se desarrollen en el lugar del emplazamiento de la instalación cuya actividad motivó su inclusión en el ámbito de aplicación de dicha ley, y guarden una relación de índole técnica con dicha actividad, siempre que puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación que se vayan a ocasionar.”

II. LA SENTENCIA DEL TSJPV

5. El TSJPV comenzó observando que, según el proyecto básico relativo a la actividad principal, la propia empresa había incluido la superficie del vertedero, considerando la gestión del mismo como uno de los procesos auxiliares de la actividad. Esta expresa declaración de la vinculación del vertedero con la instalación ponía en entredicho lo mantenido por la empresa, como precisó el TSJPV:

“Se trata, por lo tanto, de una instalación necesaria, y, además, según se reconoce por la propia empresa, su ubicación en una parcela colindante es fundamental por una cuestión de equilibrio de costes económicos. Esto debe llevar a la conclusión de que el vertedero es un elemento englobado dentro del concepto “instalación”, sometido a la autorización ambiental integrada, como así lo entendió la propia parte ahora recurrente cuando presentó el proyecto básico.”

Ha de advertirse que la relación económica no resultó esencial para llegar a la conclusión principal de que el vertedero constituía una instalación clave para la actividad de la principal. En la argumentación del TSJPV, que se ha citado arriba, tal apreciación sólo venía a confirmar la estrecha vinculación “técnica” entre ambas actividades, ya que este criterio es el único que incluye la normativa aplicable.

6. El TSJPV también rechazó la lectura “parcial” que se había hecho del apartado 5.4 del Anexo 1 LPCIC, centrada en el inciso inicial. Como se ha

indicado anteriormente, este apartado se refiere a “[v]ertederos de todo tipo de residuos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan *una capacidad total* de más de 25.000 toneladas con exclusión de los vertederos de residuos inertes”.⁶ Lo anterior llevó al TSJPV a afirmar que si la capacidad total era de más de 25.000 toneladas también quedaba sujeto a AAI autorización, aunque se considerara una actividad independiente, lo que no se compartía por el tribunal. Poniendo en evidencia la contradicción en la que había incurrido la empresa, el Tribunal señaló que ésta había sostenido que el vertedero debía considerarse como una “actividad independiente”, sin llegar a afirmar que la capacidad total del vertedero no superase las 25.000 toneladas, limitándose a citar el primer inciso del apartado 5.4.

7. Quedaba una última cuestión de interés a considerar, a saber, si la diferente calificación urbanística del suelo en el que se ubicaba la instalación principal y el vertedero justificaba que este segundo no quedase incluido dentro del primero. Esta alegación también fue correctamente rechazada por el TSJPV, ya que este criterio no aparecía en la LPCIC y, habría que añadir, ni en las Directiva 96/61 y 2008/1.⁷ Como afirmó el Tribunal, la referencia al “lugar de emplazamiento”, tenía que ver con un concepto físico referido a la ubicación de la actividad. La lógica de esta conclusión reside también en la propia normativa europea. En efecto, la competencia que sustenta a las Directivas 96/61, 2008/1 y 2010/75 es la ambiental.⁸ Resultaría contradictorio con esta competencia que el legislador de la Unión Europea hubiese incluido criterios exógenos, cuando encuentra límites para adoptar, en principio, disposiciones sobre el uso del suelo y el urbanismo (concepto este último que no aparece expresamente en el TFUE).⁹

III. COMENTARIOS FINALES

8. La sentencia del TSJPV resuelve con corrección la pretendida división artificial de dos instalaciones y la evidente relación de la segunda, el vertedero, con la actividad principal. Igual conclusión hay que mantener respecto de la introducción de criterios extraños a la realidad fáctica y técnica que sostiene la Directiva, esto es, los de naturaleza urbanística. Por su parte, la Directiva 2010/75 modifica la definición original de la Directiva 96/61, al indicar ahora que instalación es

“una unidad técnica fija dentro de la cual se lleven a cabo una o más de las actividades enumeradas en el anexo I o en la parte 1 del anexo VII,

⁶ Cursiva añadida.

⁷ Tampoco la Directiva 2010/75 lo incluye.

⁸ Actuales arts. 191-193 TFUE.

⁹ Véase el apartado 2.b) (primer y tercer incisos) del art. 192 TFUE.

así como cualesquiera otras actividades *en el mismo emplazamiento* directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades enumeradas en dichos anexos y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación”.¹⁰

A pesar de que se hable de actividades “en el mismo emplazamiento” esta referencia no desvirtúa la clave de la definición, que sigue asentada sobre la relación técnica entre las instalaciones. De esta manera, el emplazamiento no determina, *per se*, la ligazón entre instalaciones, caso del vertedero objeto del asunto comentado, radicando la cuestión en si aquellas guardan una relación tal que implique su dependencia mutua.

¹⁰ Art. 2, cursiva añadida.