

“LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE EMISIONES INDUSTRIALES Y SU INCIDENCIA EN LA LEY 16/2002 DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN”¹

Autor: J. José Pernas García, Profesor titular de Derecho administrativo, Universidade da Coruña, jpernasg@udc.es

Resumen:

El presente artículo analiza la transposición de la Directiva 2010/75, de 24 de noviembre, de emisiones industriales y su incidencia en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, centrando el estudio en las novedades más relevantes.

Palabras clave: Directiva 2010/75; Ley 16/2002; Ley 5/2013; emisiones industriales; prevención y control integrado de la contaminación; autorización ambiental integrada; simplificación administrativa; transparencia; mejora regulatoria; mejores técnicas disponibles.

Abstract:

This article analyzes the transposition of the Directive 2010/75, of 24 november 24, on industrial emissions and their impact on the Act 16/2002, of 1 july, on integrated pollution prevention and control, focusing the study in the news more relevant.

Key words:

Directive 2010/75; Act 16/2002; Act 5/2013; industrial emissions; integrated pollution prevention and control; integrated environmental permission; administrative simplification; transparency; regulatory improvement; best available techniques.

¹ Este trabajo de investigación ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación “Mercado interior, libertades económicas y medio ambiente” (DER2011-28994), concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación en el marco de la convocatoria de Proyectos de Investigación, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental No Orientada.

Sumario:

I. Evolución y situación actual del marco jurídico de la prevención y control de las emisiones industriales

II. La *clarificación* de la redacción y de las exigencias de la LPCIC

1. Consideraciones generales
2. La modificación y ampliación de las definiciones
 - A. Consideraciones generales
 - B. Especial referencia a la definición de “autorización ambiental integrada”

III. La *simplificación* administrativa del procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada

1. Consideraciones previas
2. La integración de procedimientos de prevención de riesgos ambientales o para la seguridad en la autorización ambiental integrada
3. La reducción de plazos para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada
4. La eliminación de requisitos y trámites de prevención ambiental de las emisiones industriales
 - A. La supresión de la revisión periódica a instancia de parte de la autorización ambiental integrada y la simplificación documental de la revisión anticipada de oficio
 - B. La eliminación de la obligación de solicitar nueva autorización en los casos de modificación sustancial y otros cambios simplificadores en el régimen de modificación de las instalaciones
5. La actualización simplificada de las autorizaciones ambientales integradas de las instalaciones existentes

IV. La *densificación flexible* de las previsiones sustantivas la LPCIC: la introducción de elementos reglados y el desarrollo de requisitos no previstos o escasamente desarrollados en el texto anterior

1. Consideraciones generales
2. La fijación de las condiciones de la autorización ambiental integrada y el papel protagonista de las “conclusiones sobre las MTD”
 - A. Consideraciones generales sobre las novedades en la LPCIC
 - B. La fijación de los valores límites de emisión en la autorización ambiental integrada por referencia a las “conclusiones sobre las MTD” y su derogación excepcional en el caso concreto
 - a) El papel protagonista de la “conclusiones relativas a las MTD” como referencia para el establecimiento de los valores límite de emisiones

- b) La flexibilización de la exigencia de que los valores límites de emisión no superes los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles que se establecen en las conclusiones sobre las MTD: la posibilidad de establecer valores menos estrictos en determinados casos
 - c) “La implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente”, como criterio justificativo para establecer valores límite de emisión más estrictos que los relativos a las MTD, y el papel de las normas de calidad ambiental
 - d) La restricción de la posibilidad establecer excepciones temporales a los valores límite a las pruebas y la utilización temporal de técnicas emergentes
3. La intensificación del régimen de revisión de oficio de la autorización ambiental integrada. Especial referencia a los documentos de “conclusiones sobre las MTD”
- A. Consideraciones generales
 - B. Especial referencia a la revisión y, en su caso revisión, de la autorización por la publicación “conclusiones sobre las MTD” sobre la actividad principal de una instalación
4. El desarrollo del régimen jurídico sobre el cierre del emplazamiento de la instalación.
5. El nuevo régimen de inspección ambiental de la Directiva de emisiones, pendiente del desarrollo reglamentario de la Ley 16/2002

V. Las reformas orientadas a mejorar la *transparencia* informativa y la participación pública

Bibliografía

I. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL MARCO JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LAS EMISIONES INDUSTRIALES

Las primeras directivas de lucha contra la contaminación de las décadas de los setenta y ochenta tenían un enfoque sectorial y, en consecuencia, una visión parcial y compartimentada de las problemáticas ambientales. En los años noventa la Comisión Europea llamó la atención sobre las carencias de un sistema normativo no adaptado a la naturaleza del sistema ecológico, compuesto por elementos interconectados. El enfoque sectorial no permitía realizar un control integral de la contaminación, lo cual transfería la contaminación de un medio a otro. Además esta perspectiva por problemas o contaminantes generaba una mayor complejidad administrativa. Ello dio lugar a la aparición de un nuevo enfoque integral en el control normativo de la contaminación, orientado a prevenir la contaminación mediante un control pleno y global de la incidencia de las actividades, a través de la implantación de las mejores técnicas disponibles y el establecimiento de un permiso único. Este planteamiento se plasmó mediante la aprobación de la Directiva 96/61 de prevención y control integral de la contaminación (en adelante Directiva IPPC²) -o, incluso, en el ámbito de las normas de inmisión, con la aprobación de la Directiva 96/62 de evaluación y gestión de la calidad del aire-. La Directiva IPPC pasó a ser el tronco común, norma marco, de nuevas directivas sectoriales sobre prevención de la contaminación de instalaciones concretas (incineración de residuos, grandes instalaciones de combustión, instalaciones emisoras de compuestos orgánicos volátiles, etc.).

La Directiva IPPC fue traspuesta al ordenamiento español a través de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (en adelante LPCIC)³. A su vez diversas CCAA autónomas -

² La Directiva 96/61 de prevención y control integrados de la contaminación y sus posteriores modificaciones, sometida desde su aprobación a diversas modificaciones, fue refundida mediante la aprobación de la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación.

³ Esta norma ha sido desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril (modificado por el Reglamento 367/2010, de 26 de marzo, relativo a la modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente). Sobre la transposición de la Directiva 96/61 véanse: DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith, *La prevención y control integrado de la contaminación*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003; FORTES MARTÍN, Antonio, *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, Ecoiuris, Madrid, 2004; GARCÍA URETA, A. (Dir.) *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Zaragoza, 2004; LÓPEZ JURADO, Borja, RUÍZ DE APOCADA ESPINOSA, ÁNGEL, *La autorización ambiental integrada, estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación*, Ed. Civitas, Madrid, 2002; LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A., PERNAS GARCÍA, J. J., *Evaluaciones de impacto ambiental y*

particularmente Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Canarias, La Rioja, Murcia, Navarra⁴- han aprobado, desde finales de los noventa, normativas propias en esta materia.

La Comisión Europea ha querido ir más allá en atención a la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva IPPC. A finales de 2007, planteó una Propuesta de Directiva de emisiones industriales debido a que la Directiva IPPC no había conseguido los objetivos ambientales inicialmente marcados y su deficiente aplicación estaba generando distorsiones en la competencia. Esta iniciativa fue finalmente aprobada mediante la Directiva 2010/75, de 24 de noviembre de 2010 (en adelante Directiva de emisiones)⁵.

La Directiva de emisiones –junto con las nuevas Directivas sectoriales de calidad del aire⁶, de residuos⁷ y de la calidad de las aguas⁸- indican una

autorización ambiental integrada, La ley, Madrid, 2012; PERNAS GARCÍA, J. J., *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004; REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003; VALENCIA MARTÍN (coord.), *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 3, Pamplona, 2003.

⁴ Véase la relación de normas autonómicas en LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A., PERNAS GARCÍA, J. J., *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*, La ley, Madrid, 2012, pp. 643 y 644.

⁵ Véase sobre la Directiva de emisiones LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A., PERNAS GARCÍA, J. J., *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*, La Ley, Madrid, 2012, p. 635 y ss.

⁶ Directiva 2008/50/CE, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. La nueva directiva ha sustituido en concreto a las siguientes directivas: Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente; Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente; Directiva 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente; y Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente.

⁷ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos. La nueva Directiva sustituye a las anteriores Directivas marco residuos (2006/12/CE), de residuos peligrosos (91/689/CEE) y de aceites usados (75/439/CEE).

⁸ Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas. La Directiva sustituye las Directivas 82/176/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrólisis de los cloruros alcalinos; 83/513/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de cadmio; 84/156/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio de los

tendencia en el perfeccionamiento del Derecho ambiental comunitario. Nos encontramos en un tercer estadio de la evolución del Derecho ambiental comunitario. La Directivas de control de la emisión y de la inmisión ya no son normas “madres”, puramente procedimentales, que dan coherencia a la regulación sectorial derivada. Ahora refunden toda la regulación existente en un subsistema normativo. Esto parece indicar una tendencia hacia la simplificación normativa, como contrapunto necesario a una complejidad y profusión cada vez más patente.

Esta nueva Directiva persigue los siguientes objetivos:

— Eliminar las diferencias de aplicación entre los Estados miembros y los riesgos que ello representa para el medio ambiente y la competencia.

— Simplificar y clarificar el contenido de la normativa de emisiones industriales y de los procedimientos autorizatorios que deben aplicar las autoridades nacionales. Este objetivo ya era de propia Directiva IPPC. La Directiva de emisiones profundiza en este planteamiento, con la intención de eliminar los requisitos innecesarios sobre control e información impuestos a los titulares de las instalaciones industriales, y de revisar algunas previsiones poco claras de la regulación, como la revisión de las autorizaciones o la concesión de permisos basados en las MTD. Con estas medidas se pretende reducir los costes administrativos y sociales⁹ y económicos para los titulares de las actividades productivas, y centrar los esfuerzos administrativos en los aspectos prioritarios. La evaluación coste-beneficio, que avala las políticas y normas ambientales comunitarias, acredita el falso conflicto entre desarrollo económico y protección ambiental, al que se recurre especialmente en estos tiempos de crisis

sectores distintos de la electrólisis de los cloruros alcalinos; 84/491/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano; y 86/280/CEE, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del anexo de la Directiva 76/464/CEE.

⁹ En el momento de presentación de la Propuesta inicial de directiva de emisiones, en diciembre de 2007, la Comisión evaluó que, sólo tomando en consideración las grandes instalaciones de combustión, las medidas de revisión de la normativa de emisiones industriales darían lugar a unos beneficios netos, medioambientales y sanitarios, de 7.000 a 28.000 millones de euros al año, a una reducción de muertes prematuras de 13.000 y del número de años de vida perdidos de 125.000. Con la colaboración de los Estados miembros, las propuestas daría lugar a una reducción neta de la carga administrativa de entre 105 y 255 millones de euros anuales (Comunicación de la Comisión al Consejo al Parlamento Europeo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Mejorar la política sobre emisiones industriales” (COM (2007) 843 final, 21 de diciembre de 2007).

para legitimar políticas económicas cortoplacistas y coyunturales.

— Modificar y ampliar ligeramente el ámbito de aplicación de la Directiva 96/61, especialmente con relación a algunos sectores como el del tratamiento de residuos o las grandes instalaciones de combustión.

— Mejorar la aplicación de las MTD y salvaguardar el valioso intercambio de información sobre estas técnicas mediante el proceso “Sevilla”. Particularmente, exige a los Estados miembros que los valores límite de emisión sean establecidos de acuerdo con las “conclusiones sobre las MTD”¹⁰, y que se revisen las condiciones del permiso tras la publicación de las decisiones de la Comisión sobre las citadas conclusiones. No obstante, la Directiva se caracteriza también por permitir cierto grado de flexibilidad a la hora de exigir los niveles de protección ambiental vinculados a las MTD. Así, en circunstancias especiales, la Directiva permite conceder exenciones para superar los niveles de emisión relativos a las MTD. Finalmente, la Directiva persigue fomentar la innovación y la implantación de técnicas emergentes, mediante la previsión de exenciones temporales al cumplimiento de los niveles de emisión relativos a las MTD.

— Prever niveles de emisión más estrictos para determinadas actividades industriales, con la finalidad de alcanzar los objetivos ambientales y sanitarios de las estrategias temáticas de la UE en materia de contaminación atmosférica, prevención y reciclado de residuos y protección del suelo.

— Concretar el contenido de las condiciones de los permisos y dotar de mayor densidad jurídica a las disposiciones que las regulan, reduciendo el margen de apreciación de los órganos autorizatorios.

— Desarrollar previsiones relativas al cierre de las instalaciones, la protección del suelo y las aguas subterráneas, con la finalidad de garantizar que se dispone de información adecuada para proteger estos medios de contaminación por sustancias peligrosas y que, en su caso, se adoptan las medidas de rehabilitación de los espacios afectados.

¹⁰ Estas medidas responden a la deficiente aplicación práctica de las MTD debido, a juicio de la Comisión, a la vaguedad de la Directiva IPPC, al alto grado de flexibilidad que se concedía a las autoridades para apartarse de las MTD a la hora de conceder los permisos y al papel poco claro de los documentos de referencia para las MTD (en adelante documentos BREF). La Comisión ha evidenciado que, a menudo, los permisos expedidos en aplicación de la normativa IPPC incluían condiciones no basadas en las MTD recogidas en los documentos BREF, produciéndose una desviación de la norma poco o nada justificada. Véase la Propuesta de Directiva sobre emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), COM (2007) 844 final, 21 de diciembre de 2007, p. 11.

— Establecer un régimen comunitario de inspección -hasta ahora sólo existían recomendaciones a los Estados¹¹- y algunas medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de las condiciones del permiso.

— Mejorar y simplificar la normativa de emisiones industriales al refundir en un solo texto siete Directivas sobre control integrado de la contaminación, grandes instalaciones, incineración, disolventes orgánicos y dióxido de titanio¹².

El Ministerio Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente optó por transponer la Directiva de emisiones mediante dos instrumentos normativos: una Ley y un reglamento. La Ley modificaría la LPCIC para transponer las “Disposiciones comunes” (cap. I), y las “Disposiciones para las actividades enumeradas en el anexo I” (cap. II) de la Directiva de emisiones. Este es el contenido de la Ley 5/2013, de 11 de junio¹³, que transpone parcialmente la Directiva. La Ley 16/2002 mantiene así su carácter procedimental. Por otra parte, las disposiciones específicas de contenido técnico que afectan a determinadas instalaciones previstas en la Directiva de emisiones (caps. III a V) se transpondrán a través de la aprobación de una norma reglamentaria¹⁴.

¹¹ De hecho las previsiones de la Directiva de emisiones sobre la necesidad de disponer de un sistema de inspección se basan en gran medida en las previsiones de la Recomendación 2001/331/CE sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales de los Estados miembros.

¹² Las Directivas refundidas en el texto de la directiva de emisiones son en concreto: Directiva 78/176, de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio; Directiva 82/883, de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio; Directiva 92/112, de 15 de diciembre de 1992, por el que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión, de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio; Directiva 96/61, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación; Directiva 1999/13, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones; Directiva 2000/76, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos; Directiva 2001/80, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión.

¹³ 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 de la contaminación y la Ley 22/011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (BOE núm. 140, de 12 de junio de 2013).

¹⁴ La Ley 5/2013 no transpone las disposiciones de carácter técnico de la Directiva de emisiones para instalaciones de combustión (cap. III), instalaciones de incineración y coincineración de residuos (cap. IV), instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos (cap. V), instalaciones que producen dióxido de titanio (cap. VI), que serán transpuestas mediante el desarrollo reglamentario de la Ley 16/2012 (Disposición adicional cuarta, Ley 16/2002). El legislador opta por remitir el contenido técnico de la Directiva a una norma reglamentaria integral, que refunde los reglamentos que hasta el momento

Este planteamiento de transposición persigue garantizar las exigencias del principio de reserva de Ley y, a un mismo tiempo, dotar al sistema del dinamismo necesario para adaptarse a los cambios de la técnica.

El procedimiento de elaboración ministerial del anteproyecto y la tramitación parlamentaria de la Ley 5/2013 nos permite realizar algunas reflexiones:

- La Ley 5/2013 transpone la Directiva de emisiones fuera de plazo; situación no excepcional en el Derecho ambiental español¹⁵. La norma fue aprobada a través del trámite de urgencia. Esto ha debilitado el debate en sede parlamentaria, aspecto especialmente significativo si tenemos en cuenta que se trata de una de las leyes ambientales más relevantes y con mayor incidencia en la calidad ambiental. Basta con consultar los documentos o visionar los videos de las comisiones intervinientes de ambas cámaras, así como comprobar la incidencia anecdótica de las enmiendas aceptadas en el texto remitido por el Consejo de Ministros¹⁶, para apreciar la pobreza del debate y adquirir conciencia del papel residual de las políticas ambientales en el contexto político actual.
- La elaboración del anteproyecto de Ley permite acreditar la notable presencia de los intereses del sector en la definición de su contenido. La participación de los intereses empresariales en la elaboración de anteproyectos de ley ambientales no solo no es rechazable, sino que es deseable para identificar problemas, derivados de la experiencia, en la aplicación de las normas, así como para mejorar la aceptación y eficacia

regulaban la instalación y funcionamiento de concretas instalaciones citadas. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha publicado en su página Web, en abril de 2012, un Borrador de Real Decreto de emisiones industriales. Esta disposición va a suponer la derogación del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, que hasta la fecha constituía la legislación de desarrollo de la Ley 16/2002, del Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos y del Real Decreto 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, y se fijan ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinerías de petróleo.

¹⁵ El plazo de transposición finalizó el 7 de enero de 2013. El proyecto fue presentado al Congreso de los Diputados el 28 de enero de 2013. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente pretende proponer en un plazo no determinado la aprobación de un texto refundido en materia de prevención y control integrados de la contaminación, en atención a las múltiples modificaciones que han modificado la LPCIC.

¹⁶ Prácticamente todas las enmiendas aceptadas fueron propuestas por el Grupo Parlamentario del Partido Popular y estaban destinadas únicamente a corregir alguna errata o mejorar la redacción. Ninguna ha supuesto cambios en el contenido sustantivo o la orientación política del texto.

de la regulación. No obstante, desde una perspectiva general, en el Derecho ambiental se aprecia un protagonismo creciente de los intereses empresariales en el proceso de elaboración de las normas ambientales desde el inicio de la crisis económica, así como una progresiva pérdida de fuerza de las políticas ambientales. El reforzamiento de las políticas de liberalización económica y de reactivación de la actividad económica y el consiguiente riesgo de reducción del nivel de protección ambiental se ve atenuado en el caso de la normativa de prevención y control integrados de la contaminación por las exigencias y límites definidos por el Derecho ambiental comunitario.

Además, a esta tendencia se une el hecho de que el Derecho ambiental ha renunciado, en buena medida, a la definición de los aspectos sustantivos exigibles a las instalaciones ambientales, centrándose en la mera determinación de procedimientos administrativos para prevenir el impacto de las actividades. Las exigencias sustantivas, que se fijarán en el acto autorizatorio, vienen determinadas en buena medida por los procedimientos comunitarios de intercambio de información sobre las MTD, que se concretan en la aprobación consensual de los documentos de referencia para las MTD (en adelante documentos BREF), en los que tienen especial protagonismo los sectores afectados y la empresas implicadas en el desarrollo de tecnologías ambientales. Esto nos plantea dudas sobre la legitimidad democrática, la transparencia y la presencia equilibrada de todos los intereses sociales en estos procedimientos, que determinan en definitiva el nivel de riesgo ambiental al que se ve expuesto la sociedad¹⁷.

El carácter procedimental de las leyes ambientales, la intensificación de la presencia de los intereses empresariales en los procesos regulatorios como consecuencia de la crisis, la habitual renuncia estatal al ejercicio de su competencia legislativa para aprobar exigencias adicionales a los niveles de protección comunitarios, y la participación de los sectores industrial y tecnológico en la definición comunitaria de los niveles de emisión de referencia, evidencia el paupérrimo papel actual de las Cortes Generales (y el creciente protagonismo del sector privado) en la determinación del riesgo ambiental y, en definitiva, del interés general en materia ambiental.

¹⁷ Desde una perspectiva más general, véase el revelador trabajo del profesor ESTEVE PARDO, *El desconcierto del Leviatán (Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia)*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

- En el texto de la Ley 5/2013 se aprecia la incidencia de las tendencias actuales del Derecho administrativo marcadas por las políticas de simplificación y liberalización administrativa.

Partiendo de esta visión panorámica del régimen actual de prevención y control integrado de la contaminación, el objetivo de nuestro trabajo es analizar las novedades introducidas por la reciente Ley 5/2013 en la ley 16/2002. Nos centraremos especialmente en las notas que caracterizan a la modificación operada por la Ley 5/2013 y sus diferentes manifestaciones a lo largo de la Ley. Esta Ley introduce en la LPCIC nuevas disposiciones dirigidas a alcanzar los siguientes objetivos:

- Alcanzar mayores cotas de *simplificación administración* del procedimiento y eliminar requisitos administrativos, considerados por el legislador como innecesarios o desproporcionados;
- *Clarificar y mejorar* el contenido de sus disposiciones;
- Incrementar la “*densidad*” de las disposiciones sustantivas y *flexibilizar* la aplicación de algunas exigencias de acuerdo con una serie de parámetros de control;
- Aumentar el nivel de *transparencia* de la actuación administrativa.

II. LA CLARIFICACIÓN DE LA REDACCIÓN Y MEJORA TÉCNICA DE LAS DISPOSICIONES DE LA LPCIC

1. Consideraciones generales

La Ley 5/2013 ha introducido modificaciones en la LPCIC orientadas a la mejora de la redacción y a la corrección de defectos técnicos de la Ley. Se han eliminado conceptos vagos e imprecisos, que daban lugar a confusión, y se ha dado mayor claridad y precisión a la redacción de algunos artículos (p.e., arts. 9, 11, 20, etc.). La Ley 5/2013 también ha aprovechado la transposición de la Directiva de emisiones para realizar leves modificaciones de algunos artículos de la LPCIC, con la finalidad de adaptarla a las modificaciones más reciente de la legislación ambiental. Se incluyen así referencias a los principios o previsiones de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados¹⁸, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad ambiental o la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia.

¹⁸ Véase el nuevo artículo 4, apartado 1, letra b.

2. La modificación y ampliación de las definiciones

A. Consideraciones generales

La Ley 5/2013 introduce algunas nuevas definiciones¹⁹ o modifica algunas ya existentes. Buena parte de estas modificaciones están destinadas a mejorar la redacción, a eliminar términos imprecisos o a mejorar técnicamente la Ley, al suprimir el contenido dispositivo de parte de algunas definiciones trasladándolo al articulado de la norma²⁰. Otras tienen mayor calado, como la modificación del concepto de autorización ambiental integrada, al que vamos a dedicar un breve análisis.

La Ley 5/2013 no transpone de forma plena las definiciones de la Directiva. Deja fuera aquellas de contenido más técnico que serán incorporadas al desarrollo reglamentario de la Ley²¹. El legislador opta por no transponer la definición de “normas generales de carácter vinculante”²², que fue integrada en la Directiva de emisiones a requerimiento de la delegación alemana. La Directiva recoge este concepto en la relación de definiciones del artículo 3, pero no alude a él en la parte dispositiva de la norma sino al de “normas generales obligatorias”. Esta definición es completada con disposiciones que establecen condiciones para la aprobación por parte de los Estados de normas sectoriales para concretas instalaciones del anexo I (arts. 6 y 17, Directiva de emisiones), como la exigencia de que dichas normas se basen en las MTD. El legislador no ha transpuesto estas condiciones para el desarrollo de normas sectoriales, que podrían haberse integrado como criterios para la aprobación de normas adicionales de protección por parte de las CCAA. No parece que haya especial interés, en el contexto de crisis económica, en animar a las CCAA a ejercer su competencia para la aprobación de desarrollo de normas adicionales de protección. Con todo, estas omisiones en el texto de la norma

¹⁹ Se introducen nuevas definiciones no previstas anteriormente en la LPCIC: “documento de referencia de las MTD” (art. 3, letra q); “conclusiones sobre las MTD” (art. 3, letra r); “niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles” (art. 3, letra s); “técnica emergente” (art. 3, letra t); “sustancias peligrosas” (art. 3, letra u); “informe base o de la situación de partida” (art. 3, letra v); “inspección ambiental” (art. 3, letra w); “suelo” (art. 3, letra x); “aguas subterráneas” (art. 3, letras aa); “aves de corral” (art. 3, letras bb); “residuo” (art. 3, letras cc); “residuo peligroso” (art. 3, letras dd).

²⁰ Véase la definición de valores límite de emisión, parte de la cuál se traslada al artículo 7.7, LPCIC.

²¹ Es el caso de las definiciones contenidas en el artículo 3 de la Directiva de emisiones, particularmente, “chimenea”, “horas de funcionamiento”, “índice de desulfurización”, “combustible sólido nacional”, “combustible determinante”, “motor de gas”, “motor diesel”, “pequeña red asilada”, “instalación de coincineración de residuos”.

²² Son definidas en la Directiva como “valores límite de emisión u otras condiciones, establecidos como mínimo a nivel sectorial, que se adoptan con la intención de utilizarlos directamente al establecer las condiciones del permiso” (art. 3.8, Directiva de emisiones).

no impiden que las CCAA puedan aprobar normas sectoriales adicionales de protección para fijar valores límite y condiciones de funcionamiento para concretas instalaciones del anexo I.

B. Especial referencia a la definición de “autorización ambiental integrada”

La Directiva de emisiones define permiso como “una autorización escrita para explotar la totalidad o parte de una instalación (...)” (art. 3.7). La Directiva simplifica y mejora la redacción de la Directiva IPPC ya que traslada al articulado previsiones de la definición que tenían carácter dispositivo. Así el artículo 4 de la Directiva (sobre las “obligaciones de obtener un permiso”) dispone que “[l]os Estados podrán optar por decidir que un permiso sea válido para dos o más instalaciones o partes de instalaciones que sean explotadas por el mismo titular en la misma ubicación” (art. 4.2); previsión que anteriormente estaba integrada en la definición de permiso de la Directiva IPPC. Interesa destacar que la Directiva de emisiones incluye una nueva previsión, no contenida en la Directiva IPPC, que permite a los Estados “(...) optar por decidir que un permiso sea válido para varias partes de una instalación explotada por diferentes titulares”. En este último caso, el permiso detallará las responsabilidades de cada titular (art. 4.3).

Para transponer las previsiones de la Directiva, la Ley 5/2013 se limita a modificar la definición de autorización ambiental integrada:

“La resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación” (artículo 3, letra a).

La Ley 5/2013 no sigue el camino de la Directiva de emisiones. No aprovecha la modificación de la LPCIC para mejorar técnicamente la definición, eliminando de ella la parte de contenido dispositivo. Para transponer las previsiones de los artículos 4.2 y 4.3 de la Directiva de emisiones, el legislador se limita a eliminar la exigencia de que una o más instalaciones o partes de instalaciones fueran explotadas por un mismo titular para obtener la cobertura

de una misma autorización²³. De este modo, la nueva redacción de la LPCIC parece admitir que un única autorización puede ser válida para varias instalaciones, con una misma ubicación, que fueran explotadas por diferentes titulares. Esta previsión contradice las previsiones de la Directiva de emisiones, que permite que un permiso sea válido para varias partes de una misma instalación explotadas por diferentes titulares, pero que no permite a los Estados optar por que un permiso sea válido para varias instalaciones explotadas por diferentes titulares como hace la LPCIC tras su modificación. Por ello, la definición de autorización ambiental integrada de la LPCIC debería entenderse en el sentido dado por la Directiva de emisiones. Esto es coherente con la nueva previsión de la LPCIC que dispone que “en caso de que la autorización sea válida para varias partes de una instalación explotada por diferentes titulares”, el contenido mínimo de la autorización deberá precisar las responsabilidades de cada uno de ellos (art. 22.1, letra l). Como vemos la Ley no contempla aquí que la autorización pueda ser válida para varias instalaciones explotadas por diferentes titulares.

III. LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

1. Consideraciones previas

La Exposición de motivos de la Ley 5/2013 indica que, con posterioridad a la promulgación de la Directiva IPPC, “surge la necesidad de revisar la legislación sobre instalaciones industriales a fin de simplificar y esclarecer las disposiciones existentes”, y “reducir cargas administrativas innecesarias” (párr. 5º). De hecho la Directiva 2010/75 se adopta en el marco del Plan Comunitario para una mejor regulación y del Programa permanente de la Comisión para la simplificación de la legislación (2006-2009).

La Ley 5/2013 simplifica la tramitación administrativa relativa a la autorización ambiental integrada, tanto en lo que se refiere a su otorgamiento como a su modificación y revisión. La Exposición de motivos indica que con estas medidas la Ley 5/2013 “se hace eco de las demandas de los *ciudadanos*²⁴ para garantizar una mayor celeridad en la tramitación de las autorizaciones ambientales integradas”. Como ya hemos apuntado, en el

²³ La definición anterior de AAI finalizaba así: “Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación *y sean explotadas por el mismo titular*” (anterior art. 3, letra a).

²⁴ La cursiva es nuestra.

proceso de aprobación tanto de la Directiva de emisiones como de la Ley 5/2013 se aprecia la especial influencia del sector industrial. Los intereses empresariales parecen haber ganado especial pujanza en las iniciativas legislativas desarrolladas desde el inicio de la crisis económica. El contexto de la crisis ha dejado huella en el texto de la Ley 5/2013, mediante la integración de diferentes medidas de simplificación administrativa²⁵, que veremos a continuación.

2. La integración de procedimientos de prevención de riesgos ambientales o para la seguridad en la autorización ambiental integrada

La LPCIC establecía, en el artículo 11.4, que las CCAA “dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión” en el procedimiento de otorgamiento de la AAI de las actuaciones en materia de evaluación de impacto de competencia autonómica, y de las previsiones en materia de prevención de accidentes graves (Real Decreto 1245/1999, de 16 de julio, sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves). Buena parte de las CCAA han integrado el procedimiento de EIA de competencia autonómica en el procedimiento de concesión de la AAI. No obstante, han mostrado menos entusiasmo a la hora de insertar las exigencias en materia de control de riesgos inherentes a los accidentes graves.

²⁵ En el marco del desarrollo de la Ley el sector industrial formuló alegaciones orientadas a “(...) la simplificación máxima de los procedimientos; la plena integración del procedimiento de evaluación de impacto ambiental como un elemento más de la autorización ambiental integrada; el establecimiento de criterios de consideración de “modificación sustancial” de una instalación, sobre la base de umbrales superiores a los actuales utilizados y aplicables uniformemente en todas las comunidades autónomas; la reducción del volumen de datos e informes solicitados y su sustitución, en todos los casos en los que sea posible, por Declaraciones responsables de cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente; la reducción de los plazos de tramitación administrativa; y, en fin, la implantación de sistemas electrónicos de tramitación y gestión administrativa del expediente” (Dictamen del Consejo de Estado, núm. 1297/2012, p. 15). Particularmente, la subdirección de Calidad del Aire y Medio Ambiente Industrial mantuvo una reunión, el 9 de marzo de 2012, con la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica del Ministerio de Administraciones Públicas, a petición de esta última, con la finalidad de revisar el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada y tratar de optimizar y agilizar sus trámites, de acuerdo con las observaciones realizadas por los sectores industriales en el informe “Las cargas administrativas por las empresas española: estudio de la Autorización Ambiental Integrada”, llevado a cabo por la Confederación Española de Organizaciones Industriales (CEOE), tras un convenio de colaboración firmado con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (véase la Memoria del análisis del impacto normativo del Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, p. 33).

En atención a esta realidad, la Ley 5/2013 ha modificado este artículo para obligar más claramente a las CCAA a integrar el procedimiento de EIA. Para ello la nueva redacción elimina el término posibilitar (“dispondrá lo necesario para incluir”). No obstante, la redacción podría ser sin duda más clara y directa (“las Comunidades autónomas integrarán en el procedimiento...”). Por otra parte, se elimina del artículo 11.4 la referencia al Real Decreto 1254/1999, que se traslada a un nuevo apartado 5. En este apartado se mantiene la redacción anterior del artículo 11.4 (“dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión”). Este artículo 11.5 se introdujo inicialmente con la intención de dejar en manos de las CCAA la posibilidad de integrar las exigencias sobre accidentes graves en la AAI. De hecho, en el anteproyecto esta disposición tenía una redacción potestativa (“podrán”), aunque finalmente se optó por mantener la redacción previa de la Ley (“dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión”), a propuesta del Consejo de Estado²⁶.

3. La reducción de plazos para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada

Aunque la Directiva de emisiones no establece nada a este respecto, la Ley 5/2013 ha reducido de diez a nueve meses el plazo para la resolución del procedimiento de concesión de la autorización ambiental integrada (art. 21.1, LPCIC). La Exposición de motivos apunta que la medida ha sido propuesta tras “un estudio exhaustivo de las implicaciones administrativas y económicas que pueda acarrear”. Esta reducción se deriva fundamentalmente de la supresión del requerimiento adicional con un mes de plazo al organismo de cuenca, en el caso de que éste no hubiera emitido el informe de admisibilidad de vertido en el plazo de seis meses (art. 19, LPCIC)²⁷.

Esta previsión responde a una de las quejas más importantes del sector que es la larga duración de los procedimientos de otorgamiento de la autorización ambiental integrada²⁸. La legislación autonómica nos ofrece a este respecto

²⁶ Véase Dictamen del Consejo de Estado, núm. 1297/2012, p. 51.

²⁷ El artículo 19, tras la modificación de la Ley 5/2013, establece también algunas previsiones destinadas a evitar retrasos derivados de la tramitación del informe del organismo de cuenca correspondiente. Así, el plazo de emisión del informe no se verá afectado por la remisión de la documentación que resulte del trámite de información pública. También se precisa el día de inicio del cómputo del plazo para la emisión del informe. El informe deberá emitirse en el plazo de seis meses desde la fecha de entrada en el registro de la correspondiente confederación de la documentación preceptiva sobre vertidos, o en su caso, desde la subsanación que fuese necesaria (art. 19.2).

²⁸ El informe de la CEOE “Las cargas administrativas por las empresas española: estudio de la Autorización Ambiental Integrada” señala que el tiempo de duración media del procedimiento de otorgamiento de la AAI es de 30,5 meses, con significativas diferencias por Comunidades Autónomas. Una parte significativa de la culpa de estos retrasos se debe a la subsanación de la información, que representa, según esta fuente, una media de 10,1

medidas para una tramitación más ágil de los procedimientos ambientales, como la tramitación simultánea de procedimientos sustantivos y ambientales o la inclusión de exigencias de mejora de la calidad de los estudios de impacto ambiental o de las solicitudes de autorización. En este último sentido la consulta previa por parte de los promotores, la validación de las solicitudes, por parte de las entidades colaboradoras de la Administración o colegio profesional habilitado²⁹, o la exigencia de responsabilidad a los autores de los documentos³⁰ o estudios de impacto ambiental, pueden ser instrumentos eficaces³¹. Otro elemento esencial en la tramitación ágil del procedimiento de autorización es el uso de medios electrónicos, ya que facilita la relación entre el promotor o titular y las autoridades públicas, así como mejora la cooperación entre autoridades intervinientes en el procedimiento. Puede reducir los plazos de envío y justificación de la recepción de la documentación³². La Ley 5/2013 no ha incluido novedades en este sentido³³, aunque nada impide que las normas de desarrollo autonómicas agilicen la resolución del procedimiento con la adopción de algunas de estas medidas.

meses. El plazo medio real de tramitación es por tanto, a juicio de estos datos, de 20,4 meses (*Las cargas administrativas por las empresas española: estudio de la Autorización Ambiental Integrada*, 2011, pp. 43 y 44).

²⁹ Llama la atención que, pese a las quejas del sector sobre la duración del procedimiento, “(...) una gran mayoría de las Asociaciones Empresariales y empresas consultadas se han mostrado contrarias a la exigencia de un visado previo por parte de un Colegio Profesional o una Entidad colaboradora de la Administración, al considerar que corresponde al propio promotor determinar el alcance y calidad de la información inicialmente presentada ante el órgano competente” (CEOE, *Las cargas administrativas...*, ob. cit., p. 53).

³⁰ Tras la modificación de la Ley 6/2010, los nuevos artículos 6.3 y 16,1, *in fine*, del TRLEIAP, de carácter básico, exigen que el documento inicial y ambiental del proyecto identifiquen a su autor o autores mediante nombre, apellidos, titulación y documento nacional de identidad. Debe contener la misma información el estudio de impacto ambiental de los proyectos sometidos a la evaluación de impacto ambiental de la Administración General del Estado (nuevo art. 7.4, TR). Por su parte, la Ley 11/2003 de Castilla y León dispone que los redactores de los estudios de impacto ambiental son responsables del contenido y fiabilidad de los datos del mismo (art. 48), previsión que ha sido mantenida tras la revisión de la Ley para su adaptación a la Directiva de servicios.

³¹ Sobre esta cuestión apunto mayores datos y reflexiones en “El efecto desregulador de la Directiva de servicios y su incidencia en la ordenación administrativa ambiental” en NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Dir.), ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, ALMEIDA CERREDA, M. (coord.), *La termita Bolkestein: mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas, 2012.

³² CEOE, *Las cargas administrativas...*, ob. cit., p. 62.

³³ El Real Decreto 509/2007, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 16/2002 de prevención y control integrado de la contaminación, fue modificado en 2010 (Reglamento 367/2010, de 26 de marzo) para incluir una Disposición adicional tercera en la que se establece que “los interesados podrán tramitar las obligaciones de información y los procedimientos que se deriven de esta norma por vía electrónica”. Para ello, “las administraciones públicas promoverán que se habiliten los medios necesarios para ello”.

4. La eliminación de requisitos y trámites de prevención ambiental de las emisiones industriales

A. La supresión de la revisión periódica a instancia de parte de la autorización ambiental integrada y la simplificación documental de la revisión anticipada de oficio

La LPCIC, antes de la modificación operada por la Ley 5/2013, preveía dos formas de revisión: la revisión periódica (art. 25, LPCIC) y la revisión anticipada (art. 26, LPCIC). La revisión periódica de la autorización debía ser solicitada por el titular de la instalación, mientras que la revisión anticipada era llevada a cabo de oficio por el órgano autorizador en cualquier momento, siempre que concurriera un cambio en las circunstancias, fácticas o legales, que dieron lugar al otorgamiento.

De acuerdo con la anterior redacción del artículo 25, la autorización ambiental integrada se otorgaba por un período máximo de ocho años, transcurrido el cual debía ser revisada y, en su caso, actualizada. La AAI estaba configurada, por tanto, como una autorización temporal renovable periódicamente. La renovación debía ser instada por el titular de la instalación. La Ley 5/2013 ha suprimido el artículo 25 de la LPCIC. Ha eliminado, en consecuencia, el límite temporal de ocho años para la autorización ambiental integrada. El titular no debe solicitar periódicamente la revisión de la autorización con una antelación mínima de diez meses antes del vencimiento de ese plazo. Se ha suprimido ese deber de renovación.

La Ley 5/2013 ha mantenido la revisión de oficio de la autorización por circunstancias sobrevenidas. Esta revisión se llevará a cabo a través de un procedimiento simplificado, como ya preveía la versión anterior de la LPCIC (art. 25.5, LPCIC). Se reduce al mínimo la carga documental del procedimiento de revisión. A instancia del órgano competente, el titular presentará toda la información referida en el artículo 12 –que alude al contenido de la solicitud de AAI- que sea precisa para la revisión de las condiciones de la autorización (art. 25.1, párrafo primero, LPCIC). De acuerdo con la Exposición de motivos, esta previsión parece significar, en la “línea de reducción de cargas”, que “(...) se ha suprimido la necesidad de aportar documentos en los procedimientos de revisión y actualización de la autorización, cuando ya hubiesen sido aportados con motivo de la solicitud de autorización original”. El órgano competente deberá utilizar la documentación e información que ya está en su poder, no sólo la facilitada por el particular en la solicitud, sino también “cualquier información obtenida a partir de los controles o inspecciones” (art. 25.1, párrafo segundo, LPCIC).

Finalmente, la Ley 5/2013 establece también que “en su caso”, el titular presentará “los resultados del control de las emisiones y otros datos que permitan una comparación del funcionamiento de la instalación con las mejores técnicas disponibles descritas en las conclusiones sobre las MTD aplicables y con los niveles de emisión asociados a ellas” (art. 25.1, párrafo primero, LPCIC). De acuerdo con la redacción de la Ley (“en su caso”) la necesidad de presentar esta documentación sobre los niveles de emisión parece quedar a la apreciación del órgano competente en atención a las causas que han dado origen al procedimiento de revisión. No obstante, de la lectura del artículo 21.2 de la Directiva de emisiones, se deduce más bien que esta información debe ser suministrada en todo caso. Esta interpretación parece la más razonable especialmente cuando la causa de la revisión esté vinculada a los cambios en las mejores técnicas disponibles (art. 25.2, LPCIC), a la existencia de niveles de contaminación importante (25.5, letra a, LPCIC) o al cumplimiento de las normas de calidad ambiental (art. 25.5, letra c, LPCIC).

B. La eliminación de la obligación de solicitar nueva autorización en los casos de modificación sustancial y otros cambios simplificadores en el régimen de modificación de las instalaciones

La Ley 5/2013 presta especial atención al régimen de modificación de las instalaciones. Algunas estimaciones nos indican que durante los próximos diez años el número de instalaciones nuevas va a ser reducido. Por el contrario, las modificaciones de instalaciones existentes, para adaptarlas a cambios tecnológicos o nuevas demandas del mercado, van a ser cada vez más frecuentes³⁴. Esta es quizás una de las razones de que la Ley 5/2013 haya puesto el acento en la simplificación del régimen jurídico de las modificaciones de instalaciones. Parece que se ha querido simplificar dicho régimen para eliminar trabas administrativas que puedan reducir la competitividad de las instalaciones en un entorno de cambio tecnológico y económico.

La anterior versión de la LPCIC sometía a la exigencia de comunicación previa a las modificaciones no sustanciales y a nueva autorización ambiental integrada a las modificaciones sustanciales. La Ley 5/2013 modifica esta previsión de la LPCIC. El artículo 9 no exige ya nueva autorización para las modificaciones sustanciales. Sólo será exigible la adaptación de la autorización vigente (art. 9³⁵).

³⁴ Por ello, la simplificación de este régimen era una de las demandas más importantes del sector (CEOE, *Las cargas administrativas...*, ob. cit., p.56).

³⁵ El artículo 9 de la LPCIC ha sido modificado también para clarificar que la AAI es un permiso de explotación no de construcción, montaje o traslado.

Con relación a las modificaciones no sustanciales, la Ley 5/2013 mantiene el mismo régimen: exigencia de comunicación y puesta en marcha si el órgano autorizador no manifiesta lo contrario en el plazo de un mes. No obstante, se introduce la posibilidad de que sea preciso modificar el contenido de la autorización ambiental integrada en el caso de modificación no sustancial (art. 10.2)³⁶. La adaptación de la autorización³⁷ será realizada de oficio por el órgano competente³⁸.

La LPCIC permite que se puedan llevar a cabo modificaciones sustanciales, comunicadas a la Administración como una modificación no sustancial, cuando la Administración no se oponga a ello en el plazo de un mes (art. 10.2). Así era también de acuerdo con la anterior redacción artículo 10. Esta previsión incumple, a mi juicio, las exigencias de la Directiva IPPC que obligaba a que no se llevara a cabo, sin contar con un permiso concedido, ninguna modificación sustancial (artículo 12, apartado 2, Directiva IPPC). Esta previsión obligaba a los Estados a apreciar, evaluar, el carácter de la modificación comunicada. No dejaba margen para que el Estado permitiera la modificación proyectada por el mera transcurso de un plazo. Esta previsión de la Directiva IPPC se mantiene con ligeros cambios de redacción en el artículo 20.2 de la Directiva de emisiones. Además, la Directiva de emisiones prevé, con relación a los cambios no sustanciales, que “[c]uando resulte necesario, la autoridad competente procederá a la actualización del permiso”. Para apreciar la necesidad de modificación de oficio de las condiciones de la autorización parece necesario que el órgano competente deba realizar en todo caso una evaluación de la modificación comunicada.

³⁶ En ese supuesto la Comunidad Autónoma procederá a publicarla en su diario oficial (art. 10.2).

³⁷ Esta nueva disposición de la Ley, que prevé la posibilidad de adaptación del contenido de la autorización en caso de modificación no sustancial, encuentra antecedentes en el Decreto 19/2010, de 18 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado. El artículo 40.2 prevé que “la modificación no sustancial podrá ser considerada como modificación relevante si da lugar a cambios importantes en las condiciones de funcionamiento de la instalación que deban ser contempladas en la autorización de que dispone, de forma que sea preciso modificar ésta”. Este artículo fue identificado como buena práctica en el documento de la CEOE, “Las cargas administrativas...”, ob. cit., p. 64.

³⁸ La Ley 5/2013 no establece ninguna previsión para evitar el fenómeno de la fragmentación de proyectos, es decir, que se presenten varias modificaciones no sustanciales consecutivas para impedir la aplicación del régimen de las modificaciones sustanciales. No obstante, el borrador de Reglamento de emisiones industriales, publicado en el sitio Web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, dispone que varias modificaciones no sustanciales sucesivas pasarán a conformar una modificación sustancial cuando la suma superen los umbrales de capacidad del anexo I o cumplan con algunos de los criterios determinantes de la concurrencia de una modificación sustancial (art. 4.3), definidos en el propio reglamento.

La redacción inicial de la LPCIC sometía a la exigencia de nueva autorización a las instalaciones que habían sufrido una modificación sustancial, a juicio del titular o del órgano competente para conceder la autorización. La Ley 5/2013 ha eliminado dicha exigencia. Ahora, en caso de que el titular proyecte realizar una modificación de carácter sustancial, esta no podrá llevarse a cabo en tanto la autorización ambiental integrada no sea modificada (art. 10.3). El titular simplemente está obligado a instar un procedimiento de adaptación de la autorización. La actualización se tramitará por un procedimiento simplificado, que se desarrollará reglamentariamente. La norma reglamentaria concretará, atendiendo a lo previsto en el artículo 12 –contenido de la solicitud de autorización–, el contenido de la solicitud de modificación, que incluirá, en todo caso, los documentos que justifiquen el carácter sustancial de la modificación a realizar, así como el proyecto básico sobre la parte o partes de la instalación afectadas por la modificación que se va a llevar a cabo (art. 10.3, 12.1, letra a). La Ley 5/2013 intenta restringir la documentación exigida a la estrictamente necesaria para evaluar la modificación proyectada, y evitar la solicitud de documentación ya disponible para el órgano autorizador. Estas previsiones son coherentes con la Directiva de emisiones que dispone que “la solicitud del permiso y la resolución de la autoridad competente se referirán a las partes de las instalaciones y a los aspectos del artículo 12 a los que el cambio sustancial pueda afectar” (art. 20.2, apartado 2).

Otra medida de simplificación que se aprecia en la regulación es la eliminación de la obligación de comunicación del titular en el supuesto de modificación sustancial de la instalación previa a la solicitud de nueva autorización ambiental integrada, que si estaba prevista en la redacción del artículo 10. El titular si aprecia que se trata de una modificación sustancial debe solicitar directamente la adaptación de la autorización ambiental integrada.

Finalmente, debemos destacar una disposición introducida por la Ley 5/2013, que no está recogida en la Directiva de emisiones. El artículo 10.6 prevé que la autorización dejará de ser exigible cuando la modificación de una instalación suponga una disminución de su capacidad de producción hasta llegar por debajo de los umbrales del anexo I. La instalación causará baja del inventario de instalaciones de la Comunidad Autónoma correspondiente previsto en el artículo 8.2³⁹. Las citadas modificaciones de la instalación “se comunicarán” al órgano competente para su “comprobación” y publicación en el diario oficial. El artículo 10.6 establece una condición resolutoria de la autorización: la disminución de la capacidad de producción de la instalación por debajo de los umbrales del anexo I. En caso de que se constate su cumplimiento, el órgano ambiental declarará la extinción de la autorización. Se trata de un acto

³⁹ El artículo 8.2 prevé que la Comunidad Autónoma dejara constancia de las altas y bajas.

declarativo, no constitutivo, por lo que no podemos hablar de revocación de la autorización⁴⁰, sino de la caducidad del título habilitante.

No obstante, en ese supuesto, el titular pasaría a estar sometido a las exigencias autorizatorias de la legislación sectorial, por lo que estaría obligado a disponer de las autorizaciones de emisiones, vertidos y de gestión de residuos precisas o -tal y como se prevé en alguna Ley autonómica de intervención ambiental (Ley 5/2010, Extremadura, Ley 4/2009, Murcia)- de la autorización unificada o única que sea de aplicación. La Ley 5/2013 no prevé nada al respecto⁴¹.

Es preciso notar que la revisión de la obligación de disponer de la autorización ambiental integrada va a depender de un “modificación de la instalación” que implique una “disminución de la capacidad de producción”. La capacidad de producción no alude a la producción o rendimiento efectivo de la instalación. La LPCIC no hacer depender la aplicación del artículo 10.6 de un criterio volitivo o, lo que es lo mismo, de una declaración del titular sobre el nivel de producción que va a mantener. Si esto ocurriera podrían quedar fuera del ámbito de aplicación de la LPCIC, de modo sobrevenido, instalaciones cuya rendimiento efectivo se reduce por debajo por debajo de los umbrales del anexo I, pero que de acuerdo con el criterio de la capacidad o rendimiento potencial si quedarían sujetas a dicho régimen. Una interpretación distinta del artículo 10.6 podría reducir el número de actividades sometidas a IPPC, y se abriría una vía para eludir la aplicación del régimen de prevención y control de la LPCIC. Además, la consideración del rendimiento efectivo vulneraría claramente el enfoque preventivo de la Directiva de emisiones y pondría en claro riesgo su efecto útil.

La introducción del art. 10.6 atiende a “una coyuntura económica marcada por una tendencia a reducir la capacidad de producción” y en consecuencia sus efectos contaminantes⁴². El artículo 10.6 de la LPCIC es hijo de su tiempo; fruto del contexto de la crisis económica y de políticas orientadas a eliminar requisitos administrativos.

⁴⁰ LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *La autorización administrativa*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006, pp. 328 y 333.

⁴¹ Como propuesta *de lege ferenda*, podría preverse un procedimiento integrado de oficio para declarar la extinción de la autorización por cumplimiento de la condición resolutoria indicada, así como también para convertir el acto extinto en los correspondientes actos de otorgamiento de las autorizaciones sectoriales (o, en su caso, en la autorización ambiental unificada prevista en la CA), cuando aquella contuviera elementos suficientes que pudieran dar vida a los actos de autorización sectorial.

⁴² Así lo expresa la Memoria de Impacto normativo del Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 16/2002, p. 26.

5. La actualización simplificada de las autorizaciones ambientales integradas de las instalaciones existentes

La Disposición transitoria primera de la Ley 5/2013 establece el régimen para actualización de las autorizaciones ambientales integradas. La actualización se llevará a cabo de oficio. La fecha tope será el 7 de enero de 2014. Una vez actualizadas las autorizaciones, las revisiones se llevarán a cabo, con carácter general, de acuerdo con las nuevas previsiones del artículo 25⁴³. Teniendo en cuenta que entre los años 2013 y 2015 caducan buena parte de las autorizaciones, los titulares de las autorizaciones que sean actualizadas de acuerdo con la Disposición adicional primera, antes del transcurso del plazo de ocho años (período de validez de las autorizaciones de acuerdo con la anterior versión del artículo 25, LPCIC), ya no estarán obligados a solicitar la renovación de la autorización de acuerdo con el régimen del anterior del artículo 25 de la LPCIC.

El régimen transitorio intenta reducir a lo necesario la intervención administrativa en el proceso de adaptación de las autorizaciones de las instalaciones existentes. Así, se considerarán actualizadas las autorizaciones en vigor que contengan prescripciones explícitas sobre las nuevas previsiones de la LPCIC referidas a las obligaciones del titular y el contenido de la autorización⁴⁴.

⁴³ La Disposición transitoria primera dispone también que para aquellas instalaciones de combustión acogidas a “los mencionados mecanismos de flexibilidad” la revisiones se realizarán de acuerdo con los mecanismos que en aquellos se estipulen. La Ley 5/2013 no menciona ningún mecanismos de flexibilidad. Esta imprecisión se debe a que la transposición de la Directiva de emisiones mediante la Ley 5/2013 es parcial. La Ley no transpone el contenido de la Directiva de emisiones referido a las grandes instalaciones de combustión, y a las medidas de flexibilidad (plan nacional transitorio o excepciones para determinadas instalaciones) que prevén la posibilidad de exceptuar temporalmente la aplicación de los valores límite de emisión. Por ello, esta previsión de la Disposición adicional primera debe precisarse o trasladarse a la norma reglamentaria que completará la transposición de la Directiva de emisiones.

⁴⁴ La Disposición transitoria primera, apartado 2º, concreta las prescripciones explícitas que debe contener la autorización para entender que están actualizadas: a) Incidentes y accidentes, en concreto respecto a las obligaciones de los titulares relativas a la comunicación al órgano competente y la aplicación de medidas, incluso complementarias, para limitar las consecuencias medioambientales y evitar otros posibles accidentes e incidentes; b) El incumplimiento de las condiciones de las autorizaciones ambientales integradas; c) En caso de generación de residuos, la aplicación de la jerarquía de residuos establecida en el artículo 4.1 b); d) En su caso, el informe mencionado en el artículo 12.1 f) de esta Ley; e) Las medidas a tomar en condiciones de funcionamiento diferentes a las normales; f) En su caso, los requisitos de control sobre suelo y aguas subterráneas; g) Cuando se trate de una instalación de incineración o co-incineración: Los residuos que trate la instalación relacionados según la Lista Europea de Residuos; y Los valores límite de

La fecha tope para la actualización de las autorizaciones de las instalaciones existentes será el 7 de enero de 2014. Esto no encaja plenamente con las Disposición transitoria segunda que prevé la aplicación transitoria de la Ley. De acuerdo con las previsiones transitorias de la Directiva de emisiones (art. 82, apartados 1 y 2), la Disposición transitoria segunda prevé un plazo de adaptación de un año para un grupo de actividades del anexo I (7 de enero de 2014⁴⁵) y de dos años para el resto de las actividades (7 de enero de 2015). Pese a su deficiente redacción⁴⁵, la Disposición transitoria segunda parece establecer que la previsiones de la Ley solo serán exigibles a partir de las fechas indicadas. No entendemos el sentido de ese desajuste entre ambas disposiciones transitorias. No parece razonable exigir la actualización de la autorización, antes del 7 de enero de 2014 (Disposición transitoria primera), a instalaciones existentes que tienen un plazo de adaptación de dos años, hasta el 7 de enero de 2015 (Disposición transitoria primera, párrafo segundo). Parece que el objetivo principal del régimen de actualización es evitar la aplicación del régimen de revisión a instancia de parte previsto para las instalaciones existentes, de acuerdo con la anterior versión del artículo 25, ya que como hemos comentado buena parte de las instalaciones deben hacerlo entre 2013 y 2015. En todo caso, es preciso que se armonicen ambas Disposiciones transitorias para evitar la confusión que plantea la deficiente regulación actual.

IV. LA “DENSIFICACIÓN FLEXIBLE” DE LAS PREVISIONES SUSTANTIVAS LA LPCIC: LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS REGLADOS Y EL DESARROLLO DE REQUISITOS NO PREVISTOS O ESCASAMENTE DESARROLLADOS EN EL TEXTO ANTERIOR

1. Consideraciones generales

La Directiva de emisiones y la Ley 5/2013 intensifican la normativa de control integrado de la contaminación. Se han desarrollado previsiones sustantivas de la LPCIC que eran excesivamente vagas o imprecisas, y que dejaban la puerta

emisión que reglamentariamente se determinen para este tipo de instalaciones”.

⁴⁵ El legislador se ha limitado a repetir el texto del artículo 82 de la Directiva sin realizar la necesaria adaptación para su aplicación efectiva. En ambos apartados de la Disposición transitoria segunda se dice que “los órganos competentes aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adoptadas de conformidad con esta Ley”. El legislador se ha limitado a cambiar “Estados miembros” por “órganos competentes”. Su redacción es confusa. El legislador tenía que haberse limitado a establecer que las instalaciones tendrán que cumplir con las exigencias de la LPCIC a partir de la fecha indicada en cada caso.

abierta a una aplicación desigual o no garantizaban el cumplimiento del estándar de las MTD. La modificación operada por la Ley 5/2013 es parte de un proceso lógico de maduración de la LPCIC que introduce elementos reglados, derivados de la experiencia aplicativa de la Directiva IPPC, que condicionan en mayor medida el ejercicio de la potestad autorizatoria y reducen el margen de apreciación del órgano autorizatorio⁴⁶.

No obstante, este incremento de la densidad normativa va acompañado de previsiones que otorgan flexibilidad al órgano autorizatorio para establecer las condiciones de la autorización, que permiten, por ejemplo, bajo determinadas circunstancias, establecer valores límite de emisión menos estrictos que los relativos a las MTD. Por otra parte, la Directiva de emisiones ha renunciado a establecer requisitos sustantivos mínimos para todas las instalaciones del anexo I, dejando esta posibilidad en manos de los Estados mediante la aprobación de normas generales obligatorias (art. 17)⁴⁷.

Este carácter “bipolar” de la norma, que es al mismo tiempo más exigente y más flexible, es el reflejo de que la Directiva de emisiones es el resultado de un consenso entre intereses económicos, sociales y ambientales, así como parte de un proceso inacabado de mejora de los estándares de calidad ambiental y de reducción del riesgo socialmente aceptado.

⁴⁶ A favor del carácter discrecional de la autorización ambiental integrada, entre otros, BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, p. 1015, MOLINA JIMÉNEZ, Andrés, “El control integrado de la contaminación y el régimen de vertidos al dominio público hidráulico”, *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, Pamplona, 2003, p. 84; PERNAS GARCÍA, J. José, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial*, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 141 y 282 y ss. Por el contrario, GERMÁN VALENCIA señala que “(...) la AAI es un acto esencialmente reglado, aunque evidentemente encierre ciertos márgenes de discrecionalidad técnica” (“Contenido y alcance de la autorización ambiental integrada, en *Estudios sobre la Ley de prevención...*, ob. cit., p. 31). Véase, también, a favor del carácter reglado de la autorización, ROSA MORENO, Juan, “AAI y EIA: un enfoque integrado”, *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, Pamplona, 2003, p. 106. Interesa destacar que el TS se ha pronunciado sobre estas cuestiones indicando que la autorización ambiental integrada tiene “carácter reglado, y no discrecional, pues si concurren los requisitos y presupuestos legal y reglamentariamente establecidos será concedida” (en las SSTs de 2 de diciembre de 2011 (rec. 217/2008), F. 4º y de 25 de enero de 2012, F. 4º).

⁴⁷ En el marco de la Directiva de emisiones se han rechazado la propuesta del Parlamento Europeo de “Red de Seguridad Europea”, es decir, el establecimiento de requisitos mínimos a nivel europeo para las instalaciones, con la finalidad de garantizar unos estándares mínimos de protección ambiental y de asegurar una aplicación uniforme de la Directiva. La Comisión y el Consejo no fueron receptivos a esta propuesta. Asimismo, en el marco de la tramitación de la Propuesta de Directiva de emisiones, el Consejo redujo el protagonismo de la Comisión para adoptar medidas de alcance general en desarrollo de la Directiva, para garantizar una aplicación efectiva y uniforme de la Directiva.

2. La determinación de las condiciones de la autorización ambiental integrada y el papel protagonista de las “conclusiones sobre las MTD”

A. Consideraciones generales sobre las novedades en la LPCIC

Las “conclusiones sobre las MTD”, así como sus correspondientes revisiones y actualizaciones, deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones de la autorización (art. 22.4, LCPCIC). No obstante, La LPCIC, siguiendo el planteamiento flexible de la Directiva de emisiones, permite la determinación de condiciones de autorización que se basen en una mejor técnica disponible no descrita en ninguna de las conclusiones sobre las MTD, con cautelas destinadas a mantener un nivel de protección equivalente (art. 22.5). La LPCIC prevé igualmente cómo deberán fijarse las condiciones de la autorización cuando las conclusiones sobre las MTD no cubran determinadas actividades o tipos de procesos de producción llevados a cabo en una instalación, o cuando las conclusiones no traten todos los posibles efectos de una actividad (art. 22.6).

B. La fijación de los valores límites de emisión en la autorización ambiental integrada por referencia a las “conclusiones sobre las MTD” y su derogación excepcional en el caso concreto

a) El papel protagonista de la “conclusiones relativas a las MTD” como referencia para el establecimiento de los valores límite de emisiones

La versión anterior de la LPCIC establecía que el órgano autorizador debía tomar en consideración para la determinación de los valores límite de emisión, entre otros criterios, la información remitida por la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas sobre las mejores técnicas disponibles, sus prescripciones y su evolución, y en su caso, las guías sectoriales elaboradas sobre las mismas y su aplicación para la determinación de los valores límite (anterior versión del artículo 7.1, letra a, en relación con el 8.1, LPCIC)⁴⁸.

⁴⁸ La Comisión señaló, en 2003, tras varios años de aplicación de la Directiva IPPC, que la determinación de los valores límites de emisión sobre la base de las mejores técnicas disponibles presentaba serias dificultades. Los BREF expresan los valores límites de emisión como intervalos de valores (por ejemplo, 10-1000 mg/m³). Además, la Directiva no armoniza las modalidades de expresión y aplicación de los valores límite de emisión en los Estados miembros (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones:

Desde la puesta en aplicación de la Directiva IPPC, el concepto de MTD ha planteado problemas de interpretación y, en consecuencia, ha dado lugar a divergencias aplicativas en entre los Estados miembros de la UE. Esto se ha debido fundamentalmente a la vaguedad de las disposiciones relativas a las MTD, al amplio grado de flexibilidad de la Directiva IPPC, que permitía a las autoridades competentes apartarse de ellas en el proceso de concesión de los permisos, y al papel poco claro de los “documentos de referencia para las MDT” (en adelante documentos BREF). Estos problemas se han visto atenuados por la labor de delimitación técnica que ha llevado a cabo el *European IPPC Bureau*, mediante la elaboración de los documentos BREF. No obstante, los permisos de los Estados miembros suelen incluir condiciones que no se basan en las MTD, según se describen en los BREF, o aplican sin más los requisitos mínimos de la legislación sectorial. Esto ha supuesto que la Directiva IPPC no haya logrado conseguir sus objetivos ambientales y no haya impedido el falseamiento de la competencia derivado de la aplicación desigual de sus exigencias⁴⁹.

La Directiva de emisiones y Ley 5/2013 modifican las disposiciones sobre la determinación de los valores límite de emisión por referencia a las MTD. El órgano autorizador tendrá que tomar en consideración las “conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles”, nuevo concepto introducido por la Directiva. Se elimina la referencia más genérica a la información sobre las MTD suministrada por la AGE a las CCAA (art. 7.1, letra a, LPCIC).

La Ley 5/2013 introduce dos nuevas definiciones en el artículo 3: “documentos de referencia MTD” y “conclusiones sobre las MTD”, que se corresponden con las recogidas por la Directiva de emisiones. En primer lugar, los “documentos de referencia MTD” son definidos como los documentos resultantes del intercambio de información organizado con arreglo al artículo 13 de la Directiva de emisiones –el que prevé el proceso de determinación de los documentos de referencia MTD-, elaborado para determinadas actividades, en el que se describen, en particular, las técnicas aplicadas, las emisiones actuales y los niveles de consumo, las técnicas que se tienen en cuenta para determinar las mejores técnicas disponibles, así como las conclusiones sobre las MTD y las técnicas emergentes (art. 3, letra q, LPCIC). La Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 2012 -por la que se establecen normas en relación con las guías sobre la recogida de datos y las orientaciones

Hacia la producción sostenible, avances en la aplicación de la Directiva 96\61\CE del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, COM (2003) 354, p. 10).

⁴⁹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión “Resumen de la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)”, SEC (2007) 1682, 21 de diciembre de 2007.

sobre la redacción de documentos de referencia MTD y sobre su aseguramiento de la calidad a que se refiere la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales- dispone que “(...) es un documento descriptivo que no prescribe el uso de ninguna técnica o tecnología en particular⁵⁰ ni constituye una interpretación de la Directiva 2010/75/UE”. Se trata, dice la Decisión, de un “(...) documento técnico que presenta datos técnicos y económicos objetivos resultantes del intercambio de información previsto en el artículo 13 de la Directiva 2010/75/UE y que contiene los elementos necesarios para formular unas conclusiones sobre las MTD correspondientes a las actividades considera”.

En términos generales los documentos BREF no son vinculantes. Son documentos técnicos que se limitan a indicar el estado en que se encuentran los conocimientos técnicos en materia de mejores técnicas disponibles⁵¹. Transmiten información de referencia a los órganos autorizatorios para evaluar el proyecto y determinar las condiciones de la autorización, y a los promotores de proyectos para elaborar la solicitud⁵².

La Directiva de emisiones y la Ley 5/2013 han introducido el concepto de “conclusiones sobre las MTD”. Las “conclusiones relativas a las MTD” son la referencia para el órgano autorizatorio en el establecimiento de los valores límite de emisiones (art. 15.2 y 3, Directiva de emisiones, arts. 7.1, letra a, y 7.4, LPCIC) y del resto de las condiciones del permisos (art. 14.3, Directiva de emisiones, art. 22.4, LPCIC).

Las conclusiones son definidas como una decisión en donde se contienen partes de un documento de referencia MTD donde se establecen las conclusiones sobre las MTD, concretamente su descripción, la información para evaluar su aplicabilidad, los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles, las mediciones asociadas, los niveles de consumo asociados y, si procede, las medidas de rehabilitación del emplazamiento de

⁵⁰ No obstante, la Decisión de 10 de febrero de 2012 precisa que “(...) en un BREF puede mencionarse el nombre de empresas (es decir, instalaciones o proveedores), de contribuyentes o de miembros del GTT, así como denominaciones comerciales, con el único propósito de ayudar al lector a encontrar más información sobre un tema y siempre y cuando no se atente contra las normas de competencia”.

⁵¹ La sentencia del TJCE de 22 de enero de 2009, asunto C-473/07 (ap. 30). Véase también VALENCIA MARTÍN, Germán, *Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación*, NUE, núm. 190, 2000, p. 167.

⁵² LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Administrativo ambiental*, La Ley, 2010. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Hacia la producción sostenible*,..., ob. cit., p. 18.

que se trate (art. 3, letra r, LPCIC)⁵³. La Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 2012 dispone asimismo que “las conclusiones sobre las MTD consistirán en una serie de conclusiones específicas que indiquen las técnicas o combinaciones de técnicas que son MTD para conseguir un objetivo ambiental dado”.

La Directiva de emisiones dispone que las conclusiones se adoptarán mediante Decisión de ejecución de la Comisión Europea, de conformidad con el procedimiento de reglamentación con control (art. 291, TFUE) previsto en la Decisión 1999/446 del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (artículos 13.4 y 5, y 75.2, Directiva de emisiones). Esta norma ha sido sustituida por el Reglamento 182/2011, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (art. 12).

Los actos de ejecución de aprobación de las “Conclusiones sobre las MDT” son actos, cuyos destinatarios son los Estados, que concretan para cada categoría de instalación el concepto de MTD de la Directiva de emisiones con la finalidad de garantizar “condiciones uniformes de ejecución”⁵⁴ de este estándar técnico de referencia en todos los Estados miembros, y evitar prácticas administrativas diversas⁵⁵ con efectos negativos para el medio ambiente y la competencia. Con la aprobación mediante acto de ejecución de las “conclusiones sobre las MTD” y el otorgamiento claro del papel de documento técnico de referencia para el órgano autorizador, la Directiva de emisiones intensifica la fuerza jurídica de las MTD y las configura claramente

⁵³ Hasta el momento han sido aprobadas, en febrero de 2012, las Conclusiones de las MTD para la fabricación de vidrio y para la producción siderúrgica (DOUE L 70, de 8 de marzo de 2012), y, en marzo de 2013, para la fabricación de cemento, cal y óxido de magnesio (DOUE L 100, de 9 de abril de 2013).

⁵⁴ Véase el art. 1, Reglamento 182/2011.

⁵⁵ La concesión de competencia de ejecución a la Comisión Europea, de acuerdo con el artículo 291, TFUE, “(...) se limita a ámbitos concretos del Derecho, en los que las diferencias entre las prácticas administrativas darían lugar a repercusiones negativas inaceptables para la Unión Europea” (SCHWARZE, Juergen, “El Derecho administrativo..., ob. cit., europeo a la luz del Tratado de Lisboa: observaciones preliminares”, FUERTES, Mercedes (coordinadora) *Un procedimiento administrativo para Europa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, p. 46)

como parámetro de razonabilidad⁵⁶ y proporcionalidad de la actuación administrativa.

Las conclusiones son aprobadas por tanto a través de actos de ejecución (art. 291, TFUE). Esto pretende asegurar la participación de todos los Estados miembros en el procedimiento de adopción, garantizar el control de Parlamento Europeo y del Consejo y asegurar que las partes fundamentales de los BREF se traduzcan en todas las lenguas oficiales de la UE, al tiempo que se evita la excesiva carga administrativa derivadas de traducir todas las partes de los BREF⁵⁷. La Comisión propuso inicialmente la aprobación de las conclusiones a través del procedimiento previsto para actos delegados

⁵⁶ BETANCOR afirma que los documentos de referencia y, especialmente, las conclusiones sobre las MTD tienen la función jurídica de delimitar “(...) el ámbito de la razonabilidad técnica que la autoridad competente deberá tener en cuenta, puesto que sólo se podrá separar de lo consignado en ellas cuando concurran otras razones de mayor peso y en los términos contemplados en la Directiva” (“Valores límite de emisión de las instalaciones de combustión en el Derecho de la Unión ¿cómo controlar el poder de la Administración para establecer valores más severos?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29, 2012, p. 15).

⁵⁷ Proyecto de Exposición de motivos del Consejo sobre la Propuesta de Directiva sobre emisiones industriales, 4 de diciembre de 2009.

(*cuasilegislativos*)⁵⁸ (art. 290, TFUE), que hubiera dotado de una autonomía considerable a la Comisión en el proceso de adopción de las conclusiones⁵⁹.

Las Decisiones de aprobación de las conclusiones sobre las MTD son actos jurídicos de naturaleza peculiar. Son *por sí mismas* normas jurídicas de contenido técnico no imperativo. La lista de técnicas descritas en las conclusiones sobre las MTD “no es ni prescriptiva ni exhaustiva”, tal y como establece la Decisión de 10 de febrero de 2012. Para la determinación de las condiciones de autorización pueden utilizarse otras técnicas que ofrezcan, por lo menos, un nivel de protección ambiental equivalente (art. 22.5, LPCIC)⁶⁰. Por tanto, las conclusiones sobre las MTD establecen criterios e informaciones técnicas, dirigidas exclusivamente a los Estados miembros, que

⁵⁸ Sobre la diferencia entre actos de ejecución y actos delegados, la Comisión ha señalado lo siguiente:

“Recibir la competencia de adoptar actos delegados en virtud del artículo 290 autoriza a la Comisión a completar o modificar la tarea del legislador. Esta delegación es siempre facultativa: el legislador delega en la Comisión competencias que le son propias por razones de eficacia. En el sistema establecido por el artículo 291, la Comisión no ejerce ninguna facultad de carácter «cuasi legislativo»; su poder es estrictamente ejecutivo. Los Estados miembros son los encargados «naturales» de la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, pero cuando son necesarias unas condiciones uniformes de ejecución la Comisión debe ejercer su competencia ejecutiva. Su intervención no es facultativa: cuando se cumplen las condiciones del artículo 291 es obligatoria.

(...)

El legislador puede regular plena y completamente un ámbito de acción, a la par que le encomienda a la Comisión el cuidado de garantizar su aplicación armonizada, mediante la adopción de actos de ejecución; del mismo modo, el legislador puede decidir regular sólo parcialmente el ámbito en cuestión, dejando en tal caso a la Comisión la responsabilidad de completar la reglamentación mediante actos delegados.” (Comunicación de la Comisión “Aplicación del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, COM (2009) 673, 9 de diciembre de 2009, pp. 5 y 6). Véase también sobre la diferencia entre actos delegados y de reglamentación SCHWARZE, Juergen, “El Derecho administrativo..., ob. cit., p. 37 y ss; GÓMEZ-FERRER, R. J., “La función normativa de la administración europea”, en SORIANO GARCÍA, José Eugenio, *Procedimiento administrativo europeo*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2012.

⁵⁹ La Comisión Europea manifestó su desacuerdo con el procedimiento elegido para su aprobación, ya que entendía que la adopción de las conclusiones debía llevarse a cabo en el marco del procedimiento previsto para actos delegados (art. 290, TFUE) (Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo acerca de la Posición del Consejo en primera lectura respecto a la adopción de la Directiva de emisiones industriales, COM (2010) 67 FINAL, 23 de febrero de 2010). Sobre la diferencia entre acto delegado y acto de ejecución, véase SCHWARZE, Juergen, “El Derecho administrativo europeo a la luz del Tratado de Lisboa: observaciones preliminares”, FUERTES, Mercedes (coordinadora) *Un procedimiento administrativo para Europa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, p. 37 y ss.

⁶⁰ La LPCIC prevé igualmente cómo deberán determinarse las condiciones de la autorización cuando las conclusiones sobre las MTD no cubran determinadas actividades o tipos de procesos de producción llevados a cabo en una instalación, o cuando las conclusiones no traten todos los posibles efectos de una actividad (art. 22.6).

deben ser utilizadas como referencia por el órgano autorizador ambiental al establecer los valores límite de emisión y el resto de las condiciones del permisos.

No obstante, dicho esto, la LPCIC dispone que el órgano autorizador debe garantizar los niveles asociados de comportamiento ambiental que, en su caso, se hayan establecido en las “conclusiones sobre las MTD”. Debe fijar los valores límite de emisión dentro del rango de emisiones concretados en el citado documento⁶¹. Así, los valores límite establecidos para una concreta instalación no pueden superar los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles (art. 7.4, LPCIC). Por ello pese a que las “conclusiones sobre las MTD” no tienen por sí mismas carácter imperativo, la Directiva de emisiones y la LPCIC dotan de eficacia jurídica vinculante a los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles previstos en ellas⁶². La regulación de control integrado reenvía a estas normas de contenido técnico, resultado en parte del consenso con los sectores afectados, la determinación dinámica del nivel de riesgo socialmente aceptable, ante la imposibilidad del Derecho para fijar las condiciones de ejercicio de las actividades industriales debido a la complejidad y el dinamismo de la técnica.

Por tanto, las “conclusiones sobre las MTD” no obligan directamente, por sí mismas, ni a los órganos autorizatorios ni a los particulares al cumplimiento de determinados requisitos sustantivos, pero, por reenvío o remisión de la Directiva de emisiones y de la LPCIC, sí tienen efecto jurídico vinculante los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles determinados por ellas, que deben ser garantizados por el órgano autorizador a la hora de otorgar la autorización. Con todo, no se establece la obligación de aplicar ninguna de las técnicas o combinaciones de técnicas indicadas en las conclusiones. La normativa de emisiones industriales configura así una obligación de resultados, no de medios.

⁶¹ La Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 2012 dispone que “las conclusiones sobre una MTD con niveles de emisión asociados a las MTD (MTD-NEA) incluirán un rango numérico de niveles de emisión.”

⁶² REVUELTA LÓPEZ señala que las “conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles” son “verdaderas normas jurídicas”. Son a su juicio “normas jurídicas de contenido técnico, que obligan en cuanto a los resultados que contienen, aunque en caso tasados, pueden concederse exenciones temporales” (“La revalorización de las mejores técnicas disponibles...”, *ob. cit.*, p. 490). Por el contrario, BETANCOR afirma que la “(...) autoridad competente no está jurídicamente vinculada a seguir, ni el documento de referencia, ni las conclusiones relativas a las MTD. Está jurídicamente vinculada respecto de la prohibición de superar los niveles de emisión especificados en este último documento, pero no está obligada a respetar nivel de emisión alguno señalado en aquellos documentos. Hay una prohibición de superación; no una obligación de imposición de ciertos valores.” (“Valores límite de emisión...”, *ob. cit.*, p. 15)

Este papel protagonista, de referencia ineludible, que adquieren las “conclusiones sobre las MTD”, aprobadas mediante decisión de ejecución de la Comisión, incrementa la seguridad jurídica y la previsibilidad de la decisión administrativa, reduce el nivel de discrecionalidad técnica y minora el riesgo de desigual aplicación de la regulación a instalaciones similares⁶³.

La Ley 5/2013 concreta el alcance y la importancia de las MDT en el proceso de determinación de los valores límite de emisión, mediante la introducción de nuevos apartados al artículo 7 –apartados 4 a 7-. De acuerdo con las previsiones citadas de la Directiva, la norma sitúa a las MTD como criterio de referencia para la determinación de los valores límite, frente a la anterior regulación en donde no quedaba tan claro dicho rol protagonista entre los diferentes parámetros a tener en cuenta en este proceso decisorio.

El órgano competente fijará valores límite de emisión que garanticen que, en condiciones de funcionamiento normales, las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las MDT que se establezcan en las “condiciones relativas a las MTD” (art. 7.4, LPCIC). Las MTD no son un criterio más a tomar en consideración (de los previstos en el 7.1, LPCIC). Como regla general, los valores límite deben basarse por tanto en las MTD (art. 15.2, Directiva de emisiones).

Esta previsión reduce el margen de discrecionalidad del órgano autorizador en la determinación de los valores límite de emisión, si bien no lo elimina. Las “conclusiones sobre las MTD” contienen “niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles”⁶⁴, no valores límite de emisión. Con carácter general, los valores límite de emisión son concretados caso por caso por el órgano autorizador dentro de los rangos de emisión previstos en las conclusiones sobre las MTD. Los niveles de emisión fijados por las conclusiones no son magnitudes fijas, sino que se establecen entre un máximo

⁶³ No obstante, el marco de aprobación de la Directiva el Parlamento Europeo propuso una Red de Seguridad Europea, es decir, que la Directiva estableciera con carácter general valores límite de emisión jurídicamente vinculantes para garantizar un mínimo nivel de protección en toda la UE. El Parlamento entiende que no es suficiente derivar directamente los valores límite de emisión de las MTD. Este planteamiento fomenta a juicio del Parlamento “la ingerencia de influencias políticas en el proceso de Sevilla”. No obstante, el Consejo no acogió dicha propuesta de Red Europea de Seguridad. La posibilidad de aprobar valores límite de emisión jurídicamente vinculantes con carácter general queda en manos de los Estados miembros.

⁶⁴ El artículo 3, letra s, LPCIC define los “niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles” como “el rango de niveles de emisión obtenido en condiciones normales de funcionamiento haciendo uso de una de las mejores técnicas disponibles o de una combinación de las mejores técnicas disponibles, según se describen en las conclusiones relativas a las MTD, expresado como una media durante un determinado período de tiempo, en condiciones de referencia específicas”.

y un mínimo. El órgano autorizador dispone de una diversidad de opciones⁶⁵ para determinar los niveles de emisión en atención a las circunstancias concurrentes del art.7.1, LPCIC. Este planteamiento de la Directiva y la expresa renuncia comunitaria a fijar requisitos sustantivos mínimos para las instalaciones industriales deja en evidencia el margen de discrecionalidad del que disponen los órganos autorizatorios en la conformación de las condiciones de la autorización ambiental integrada, salvo en el caso de instalaciones que dispongan de una regulación sectorial detallada, como las grandes instalaciones de combustión.

Con todo, el órgano competente puede optar entre las opciones técnicas del art. 7.4, para garantizar que los valores límite de emisión se corresponden con los niveles de emisión asociados a MTD. Esta previsión, no contenida en la Propuesta de Directiva, dota de flexibilidad a los órganos autorizatorios a la hora de fijar los valores límite. La Comisión ha manifestado que esta previsión puede relativizar la exigencia real de que los valores límite se correspondan con los niveles de emisión de las MTD⁶⁶. No obstante, para contrarrestar los riesgos de la flexibilidad técnica ofrecida al órgano autorizador, se prevén medidas de seguimiento anual de los resultados de control de las emisiones para garantizar que las emisiones, en condiciones normales de funcionamiento, no superan los niveles de emisión asociados a las MTD (art. 7.4, *in fine*).

Como hemos visto, los niveles de emisión asociados a las MTD son la referencia para la determinación de los valores límites. Así aparece explicitado en artículo 7.4. Sin embargo, la LPCIC mantiene, con algunos cambios, la anterior relación de criterios que se deben tener en cuenta para la determinación de los valores límites de emisión, entre los que se incluye, como una más, las MTD (art. 7.1). Esto no parece del todo coherente con el carácter de referencia que tienen las MTD en la Directiva de emisiones (artículo 15.2).

El legislador podría haber optado por la eliminación del apartado 1 del artículo 7, para explicitar claramente el rol protagonista de las MTD, garantizar una mayor coherencia con el texto de la Directiva y evitar confusiones interpretativas que puedan dar lugar a una aplicación deficiente de los niveles de emisión de las MTD. No obstante, parece que el legislador

⁶⁵ BETANCOR, A., “Valores límite de emisión...”, ob. cit., p. 17.

⁶⁶ Esta flexibilidad no estaba prevista en la propuesta inicial de la Comisión. Las opciones técnicas fueron introducidas por el Consejo en el texto. La Comisión Europea lamentó la introducción de estas reglas de flexibilidad, aunque entiende que se han introducida cautelas por medio de requisitos de seguimiento para garantizar el cumplimiento de los objetivos ambientales previstos (art. 15.3, párrafo 2º; art. 7.4, párrafo 2, LPCIC).

ha querido mantener esta relación del artículo 7.1 para concretar en cada caso los valores límite, ya que las conclusiones sobre las MTD fijan rangos de valores límite de emisión⁶⁷. Así los parámetros del artículo 7, letras b a f, parecen tener la consideración de criterios complementarios para determinar los valores límite de emisión dentro de los márgenes ofrecidos por las “conclusiones sobre las MTD”.

b) La flexibilización de la exigencia de que los valores límites de emisión no superen los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles que se establecen en las conclusiones sobre las MTD: la posibilidad de establecer valores menos estrictos en determinados casos

La Directiva de emisiones pretende poner freno al incumplimiento de la Directiva IPPC con relación a la exigencia de que los valores límite de emisión fueran determinados por referencia a las MTD. La experiencia en la aplicación de la Directiva IPPC indica que buena parte de los permisos otorgados no se han basado en las MTD. La Directiva de emisiones prescribe, con carácter general, el papel de las MTD como referencia para la determinación de los valores límite, pero también abre la posibilidad, “en determinados casos”, de establecer valores límite de emisión menos estrictos, de acuerdo con las exigencias del principio de proporcionalidad (art. 7.5, LPCIC).

La Directiva de emisiones y la Ley 5/2013 refuerzan el protagonismo de la MTD, al establecer, como regla general, que los órganos competentes deberán establecer unos valores límite de emisión que respeten los niveles de emisión asociados a las MTD. Sin embargo, permite establecer valores límite menos estrictos cuando los costes de su aplicación sean desproporcionados⁶⁸ en atención a determinadas circunstancias. Si bien la Directiva de emisiones admite expresamente la posibilidad de exceptuar la regla de que los valores límites de emisión deben de determinarse por referencia a las MTD, también es cierto que establece cautelas, veremos si suficientes, para evitar el uso abusivo de este criterio de flexibilización de los requisitos ambientales.

⁶⁷ Véase, el artículo 3, letra s, que define los “niveles de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles”. Véase también la Memoria del análisis del impacto normativo del Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, p. 93.

⁶⁸ En el marco de la aprobación de la Directiva de Emisiones, el Parlamento Europeo planteó, en segunda lectura, que los costes desproporcionados, justificativos de esa reducción del nivel de exigencia, debían de ser costes que no habían sido tomados en consideración en los intercambios de información relativos a las mejores técnicas disponibles. Recordemos que la propia definición de MTD integra la exigencia de que estas sean “económicamente viables” con relación al sector industrial correspondiente.

La LPCIC, tras la modificación operada por la Ley 5/2013, siguiendo las previsiones de la Directiva de emisiones, establece algunas cautelas para evitar que este criterio de flexibilidad pongan en riesgo sus objetivos ambientales y, en consecuencia, el efecto útil de la Directiva:

— La decisión de fijación de “valores menos estrictos” debe estar basada en una evaluación previa que ponga de manifiesto que la consecución de los niveles asociados a las MTD, tal y como se describen en las “conclusiones sobre las MTD”, daría lugar a unos costes desproporcionadamente más elevados en comparación con el beneficio ambiental (art. 7.5, LPCIC).

— El juicio de proporcionalidad entre los costes económicos y los beneficios ambientales debe realizarse en relación “la ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación de que se trate”; o a “las características técnicas de la instalación de que se trate” (art. 7.5). Esta previsión parece presuponer que los niveles de emisiones asociados a las mejores técnicas disponibles pueden no ser necesarios o proporcionados en aquellas zonas donde la calidad ambiental del entorno de la instalación sea buena.

El nuevo texto no exige al promotor la presentación de documentación sobre la concurrencia de las circunstancias del artículo 7.5 que justifican la determinación de valores límite menos estrictos. Esto facilitaría no sólo la labor de evaluación del órgano competente, sino que también permitiría al público en general presentar alegaciones a esta cuestión, con mayor fundamento, en el trámite de información pública (art. 16, LPCIC).

La Directiva de emisiones sustituye la referencia a las “condiciones locales del medio ambiente” incluida en la Directiva IPPC, por “la situación del entorno local de la instalación”. La previsión de la Directiva IPPC no dejaba claro si había que entender el término condiciones locales con relación a su perfil administrativo o geográfico⁶⁹; es decir, si debíamos atender a las condiciones ambientales del ente territorial correspondiente o, desde una perspectiva ecológica, reparar en las características naturales que determinan las cargas o niveles críticos en el entorno de la instalación. En este sentido, la actual Directiva de emisiones es más clara al hacer referencia a “la situación del entorno local de la instalación”.

— Los “valores límites menos estrictos” no superarán los valores límite establecidos en la propia Directiva para concretas

⁶⁹ GARCÍA URETA, A., “Transposición del Derecho Comunitario y obligaciones de los poderes públicos. El caso de algunas normas ambientales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 16, 2000, p. 79.

instalaciones (grandes instalaciones industriales, incineración de residuos, industria de dióxido de titanio, y de emisiones de compuestos orgánico volátiles). La Ley 5/2013 ha introducido esta previsión en la LPCIC de forma más abierta. Los órganos competentes deberán de cumplir en todo caso los valores límites de emisión establecidos legalmente para determinadas instalaciones industriales, mediante el desarrollado reglamentario de la LPCIC (art. 7.5, párrafo 3º). La Ley evita aludir expresamente a las concretas regulaciones sectoriales ya desarrolladas, como así hace la Directiva. Deja abierta la puerta a una eventual, aunque poco probable, regulación estatal o autonómica que fije valores límites de emisiones para instalaciones del anexo I, distintas del grupo reducido que ya disponen de normativa sectorial (grandes instalaciones industriales, incineración de residuos, industria de dióxido de titanio, y de emisiones de compuestos orgánico volátiles). Estas eventuales normas deberán respetar, en todo caso, los criterios del artículo 17 de la Directiva para la aprobación por parte de los Estado de “normas generales obligatorias”.

— El órgano autorizador deberá motivar en la resolución autorizatoria la fijación de valores menos estrictos que los relativos a las MTD, incluyendo el resultado de la evaluación y la justificación de las condiciones impuestas. Los anejos a las resoluciones de la autorización que contengan dichos motivos serán públicos (art. 8, apartados 4 y 5, LPCIC).

— Los órganos competentes velarán, en todo caso, por que no se produzca ninguna contaminación significativa y por que se alcance un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto (art. 7.5, párrafo 5º, LPCIC). Se trata de una previsión excesivamente general, que ofrece pocas garantías para el respeto de un estándar elevado de protección ambiental.

Las normas de calidad ambiental deben ser aquí una referencia ineludible a tomar en consideración para fijar el nivel de emisiones y garantizar que “no se produzca ninguna contaminación significativa”. Como veremos más adelante, no será posible autorizar valores límite de emisión que impliquen la vulneración de los niveles de inmisión o calidad ambiental previstos legalmente. No obstante, ni LPCIC ni la normativa sobre contaminación atmosférica, actualmente en vigor, ofrecen garantías para evitar la degradación de la calidad del aire en aquellos lugares poco contaminados, hasta el límite que representan los valores límite de inmisión.

El órgano competente debe velar por que se alcance “un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto”. El

órgano competente no debe atender sólo a la ubicación geográfica o a la situación del entorno local de la instalación, sino que deberá valorar el impacto a larga distancia o transfronterizo de las instalaciones.

— Los valores límite de emisión menos estrictos, que los relativos a las MTD, se reevaluarán en el procedimiento de revisión de la autorización ambiental integrada de acuerdo con el artículo 25 (art. 7.5, párrafo 5º, LPCIC).

— El nuevo anexo 4 (apartado 1, letra h) prevé la participación del público en la toma de decisión sobre la determinación de valores menos estrictos que los relativos a las MTD⁷⁰. De acuerdo con la Directiva, los Estados garantizarán que el público interesado tenga posibilidades reales de participar en una fase temprana en la concesión o actualización de un permiso relativa a una instalación cuando se proponga aplicar valores límite de emisión menos estrictos de acuerdo con el art. 15.4 (art. 7.5 de la LPCIC).

— La Directiva de emisiones prevé que la Comisión podrá, “cuando sea necesario”, evaluar y aclarar mediante orientaciones⁷¹ los criterios que se habrán de tener en cuenta para la determinación de valores menos estrictos (art. 15.4, párrafo 5º). Estos criterios servirán, en su caso, para clarificar en qué supuestos las “características técnicas”, la “ubicación geográfica” o la “situación del entorno local” justifican la excepción a los niveles de emisión de las MTD.

La Directiva de emisiones alude a “la ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación de que se trate”, que sustituye a referencia de la Directiva IPPC a “la implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente” (art. 9.4). La Directiva IPPC establecía el órgano autorizador debía tomar en consideración, con carácter general, el criterio señalado para la determinación de valores límites, mientras que la Directiva de emisiones lo configura como un criterio justificativo de la fijación excepcional de valores límites de emisión menos restrictivos.

⁷⁰ Esto fue planteado por varias enmiendas al texto de la Propuesta de Directiva en el Parlamento Europea, presentadas en segunda lectura.

⁷¹ La Comisión proponía en su Propuesta inicial que estos criterios fueran aprobados por el procedimiento de reglamentación con control (art 291, TFUE). El Consejo introdujo en el texto el carácter de meras orientaciones de estos criterios aprobados por la Comisión (Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo acerca de la Posición del Consejo en primera lectura respecto a la adopción de la Directiva de emisiones industriales, COM (2010) 67 FINAL, 23 de febrero de 2010).

La LPCIC, tras la modificación operada por la Ley 5/2013, no elimina la referencia a “la implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente”, como criterio general a tener en cuenta para la determinación de los valores límite de emisión (art. 7.1, letra b). Además, alude, siguiendo aquí sí a la Directiva de emisiones, a “la ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación” como criterio justificativo para establecer criterios de emisión menos restrictivos que los asociados a las MTD (art. 7.5). Puede tener sentido mantener ambas previsiones ya que la previsión del artículo 7.1, letra b, actúa como criterio de concreción de los valores límite de emisión dentro de los rangos de emisión previstos en las “conclusiones sobre las MTD”, mientras que la referencia del 7.5 actúa como criterio justificativo para la aplicación excepcional de valores menos estrictos. No obstante, si parece recomendable que se unifiquen los conceptos utilizados en el artículo 7 para evitar confusiones. Sería deseable modificar el artículo 7.1, letra b, para integrar la referencia a “la ubicación geográfica o la situación del entorno local de la instalación de que se trate”, en sustitución de “su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente”.

Es interesante hacer notar que la posibilidad de derogar excepcionalmente el nivel de protección de las MTD fue planteada ya en los años noventa por la Comisión, en el trámite de aprobación de la Directiva IPPC⁷². Esta previsión fue rechazada en su momento al entender que podía dar lugar a la degradación del medio⁷³. No obstante, ya podía intuirse en la inconcreta redacción de la Directiva IPPC una voluntad implícita de los Estados de derogar, en el caso

⁷² La “consideración de las condiciones locales del medio ambiente” fue objeto de discusión, en su momento, durante el trámite de aprobación de la Directiva IPPC, entre países como Reino Unido y Francia, que tomaban en consideración en su regulación las condiciones locales, frente a países como Alemania, que eran favorables a una aplicación más estricta de la normativa (DE BAUW, Geneviève, “Vers une approche intégrée de la pollution industrielle: la proposition de directive européenne sur l’IPPC”, *Les Cahiers de Europe Environment*, Diciembre 1994, pp. 25 y 26).

⁷³ La Comisión ya planteó esta posibilidad en el año 1993 en el marco de la aprobación de la Directiva IPPC. El artículo 9, apartado 3, de la Propuesta inicial de Directiva señala lo siguiente: “Cuando puedan cumplirse las normas de calidad ambiental o, cuando éstas no existan, las directrices aplicables recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, mediante condiciones menos rigurosas, en lo que se refiere a las emisiones, que las que se obtendrían empleando las mejores técnicas disponibles, la autoridad competente podrá permitir una cantidad mayor de emisiones que la que se obtendría aplicando las mejores técnicas disponibles, a condición de que: a) sólo sea probable un aumento desdeñable de la contaminación y; b) no se produzca un aumento de la contaminación transfronteriza o de la contaminación a escala mundial”. Esta Disposición no se mantuvo en el texto final de la Directiva ya que la Comisión se encontró con la oposición del Parlamento Europeo, del Consejo y del Consejo Económico y Social, temerosos de que pudiera dar lugar a la degradación a los espacios con mayor calidad ambiental.

concreto, los valores límite de emisión⁷⁴. No establecía previsiones suficientemente precisas para evitar el riesgo de reducción en la práctica de los estándares ambientales de las MTD. De hecho, la aplicación de la Directiva IPPC ha dejado en evidencia que la mitad de los permisos otorgados no cumplían los niveles de exigencia ambiental de las MTD.

Como hemos visto, esta cuestión se ha planteado nuevamente en el marco de la aprobación de la Directiva de emisiones resolviéndose de forma expresa a favor de la admisión de la excepción a los valores límite de emisión relativos a las MTD. La Directiva de emisiones realiza una aproximación menos ambiciosa a la prevención de las emisiones industriales, aunque seguramente más realista en atención a la experiencia práctica: permite la derogación en el caso concreto de los estándares ambientales de las MTD, aunque introduciendo, como hemos visto, algunas cautelas para evitar el uso abusivo de esta regla de excepción. Con todo, el texto de la Directiva de emisiones ofrece dudas sobre si la configuración de esta excepción a la aplicación de los niveles de emisión de la MTD va a permitir corregir el escaso grado de aplicación de las MTD y la amplia divergencia de las condiciones en las autorizaciones ambientales concedidas por los Estados miembros. Pese a los esfuerzos del Parlamento Europeo el procedimiento de aprobación de la Directiva, se echa en falta una mayor densidad normativa en la configuración de la excepción, que esperemos se puedan solventar parcialmente con las eventuales orientaciones de la Comisión (art. 15.4, párrafo 5º, Directiva de emisiones). El tiempo y la experiencia seguramente nos indicará si introducción de una previsión en la Directiva, que en los años noventa fue rechazada por sus riesgos para la protección ambiental, es un signo de madurez de la normativa ambiental o un posible signo de la pérdida de fuerza de los principios y políticas ambientales.

c) La implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente, como criterio justificativo para establecer valores límite de emisión más estrictos que los relativos a las MTD, y el papel de las normas de calidad ambiental

“La implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente” (7.1, LPCIC) parece que puede actuar también como un criterio justificativo de niveles de emisión más exigentes que los asociados a las MTD, cuando sea preciso para garantizar el cumplimiento de los valores límite de inmisión establecidos por la normativa de calidad ambiental. De hecho el propio artículo 7.5, LPCIC, dispone que la posibilidad de establecer valores límites de

⁷⁴ DEHARBE, David, “Les ambiguïtés de l’approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs: la Directive n°96/61/CE du Conseil de l’Union Européenne du 24 septembre 1996”, *Revue Juridique de l’Environnement*, núm. 2, 1998, p. 178.

emisión menos estrictos debe entenderse “sin perjuicio del artículo 22.3”. Este artículo permite que la autorización recoja condiciones complementarias cuando, para el cumplimiento de los requisitos de calidad ambiental⁷⁵, sea necesario aplicar “condiciones más rigurosas” que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las MTD (art. 22.3, LPCIC), de acuerdo con las exigencias propias del principio de proporcionalidad. Esta previsión permite poner en relación la estrategia de control de las emisiones con el cumplimiento de los objetivos de calidad ambiental, y evitar así la existencia de zonas donde se incumplen los niveles de inmisión establecidos legalmente, debido al volumen de actividades legales en funcionamiento. Así, la ubicación geográfica o las condiciones locales del medio ambiente pueden justificar valores límite o condiciones más estrictas que las derivadas de las MTD, o incluso la denegación de la autorización cuando exista riesgo de superación en una determinada zona de los valores límite de inmisión o de calidad ambiental. De hecho, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y de protección de la atmósfera, dispone que no podrán autorizarse instalaciones, si queda demostrado que el incremento de la contaminación de la atmósfera previsto por la instalación de que se trate, en razón de las emisiones que su funcionamiento ocasione, da lugar a que se sobrepasen los objetivos de calidad del aire (art. 13.5)⁷⁶. Las normas de calidad ambiental y los requisitos derivados de su aplicación (como los contenidos en planes de cuenca o saneamiento atmosférico) actúan así como límite y contrapeso a las consideraciones económicas en el proceso de determinación de las MTD y en la fijación de las condiciones ambientales en la autorización ambiental integrada⁷⁷.

d) La restricción de la posibilidad de establecer excepciones temporales a los valores límite a las pruebas y la utilización temporal de técnicas emergentes

La anterior versión de la LPCIC admitía excepciones temporales de los valores límites de emisión cuando el titular adoptará algunas medidas, particularmente un plan de rehabilitación que garantizara el cumplimiento de los valores límites en el plazo de seis meses o un proyecto de reducción de emisiones (anterior art. 22.3). La LPCIC era excesivamente imprecisa. La Ley

⁷⁵ Estos requisitos son los que se derivan de las “normas de calidad ambiental”. La LPCIC define estas normas como el conjunto de requisitos establecidos por la normativa aplicable que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de éste (artículo 3, letra m, LPCIC).

⁷⁶ Analizamos más pormenorizadamente esta cuestión en PERNAS GARCÍA, “La prevención de las emisiones de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera”, LOPERENA ROTA, D. (Dir.), *La calidad del aire y la protección de la atmósfera*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 158 a 164.

⁷⁷ DEHARBE, David, “Les ambiguïtés de l’approche intégrée...”, ob. cit., p. 182.

5/2013, en aplicación de la Directiva de emisiones, ha eliminado esta previsión del artículo 22.

No obstante, el artículo 7 ha integrado un nuevo apartado 5 que permite al órgano competente conceder exenciones temporales de los requisitos previsto en este artículo para la determinación de los valores límites de emisión, aunque restringiéndolo exclusivamente a las pruebas y la utilización temporal (nueves meses) de técnicas emergentes. Tras el período de nueve meses, debe interrumpirse la técnica o la actividad debe alcanzar, como mínimo, los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles. La nueva redacción es más precisa. Reduce el margen de apreciación del órgano competente y reduce, en consecuencia, las posibilidades de un uso abusivo e injustificado de las excepciones temporales. Además, restringe la posibilidad de establecer excepciones temporales a los supuestos de prueba o utilización de técnicas emergentes, configurando así esta opción como un incentivo a la innovación y el desarrollo tecnológico. Esta previsión plasma la convicción de la Comisión Europea de que la legislación en materia de emisiones industriales debe desempeñar un papel activo para estimular el desarrollo y la utilización de tecnologías ambientales⁷⁸.

3. La intensificación del régimen de revisión de oficio de la autorización ambiental integrada. Especial referencia a los documentos de “conclusiones sobre las MTD”

A. Consideraciones generales

Tras las modificación introducidas por la Ley 5/2013, la AAI “será revisada” de oficio en los siguientes supuestos (art. 25.4, LPCIC):

- “a) La contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos.

- b) Resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de importantes cambios en las mejores técnicas disponibles.

- c) La seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas.

⁷⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo al Parlamento Europeo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Mejorar la política sobre emisiones industriales” (COM (2007) 843 final, 21 de diciembre de 2007).

d) El organismo de cuenca, conforme a lo establecido en la legislación de aguas, estime que existen circunstancias que justifiquen la revisión de la autorización ambiental integrada en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de cuencas gestionadas por la Administración General del Estado. En este supuesto, el organismo de cuenca requerirá, mediante informe vinculante, al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, a fin de que inicie el procedimiento de revisión en un plazo máximo de veinte días.

e) Así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación o sea necesario cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental en virtud del artículo 22.3.”

Los cambios que se introducen en la LPCIC, con relación al régimen de revisión de oficio de las instalaciones industriales, son los siguientes:

— La nueva redacción establece que la autorización “será revisada” en los supuestos indicados, mientras que la versión anterior de este artículo establecía que la autorización “podrá ser modificada de oficio”. La LPCIC obliga, por tanto, al órgano competente a revisar la autorización cuando se den las circunstancias indicadas, aunque la vaguedad de algunos de los supuestos resta fuerza a esta previsión.

— Las circunstancias justificativas de la revisión son básicamente las recogidas ya en el antiguo artículo 26, LPCIC, salvo un nuevo supuesto previsto en la Directiva de emisiones (art. 21.5, letra c): cuando la modificación sea necesaria para cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental. La modificación de la LPCIC no transpone alguna mejora en la redacción de las circunstancias justificativas de acuerdo con las previsiones de la Directiva de emisiones.

— Siguiendo las previsiones de la Directiva de emisiones, la Ley 5/2013 precisa cuando procede la revisión de oficio por cambios en las mejores técnicas disponibles. Hasta el momento la LPCIC sólo contenía una referencia genérica como la que se mantiene en el art. 25.4, letra b) (“resulta posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de importantes cambios en las mejores técnicas disponibles”); previsión que quizás debería haberse eliminado del texto en atención a su desarrollo concreto y preciso en el artículo 25, apartados dos y tres. Esto hubiera sido más acorde con el texto de la Directiva, que no contiene una disposición similar en su artículo 21.5. El artículo 25.4, letra b, es reiterativo. Sólo añade confusión.

B. Especial referencia a la revisión y, en su caso actualización, de la autorización por la publicación “conclusiones sobre las MTD” sobre la actividad principal de una instalación

El artículo 25.2 establece ahora que cuando se publiquen “conclusiones sobre las MTD” sobre la actividad principal de una instalación, el órgano competente garantizará, en primer lugar, que se revisen y, si fuera necesario, se adapten todas las condiciones de la autorización de la instalación de que se trate, para garantizar el cumplimiento de la presente Ley, en particular de las previsiones sobre valores límite de emisión y medidas técnicas equivalente del artículo 7, y, en segundo término, que la instalación cumple las condiciones de la autorización. El Órgano competente tendrá un plazo de cuatro años, desde la publicación de las conclusiones, para atender a las dichas exigencias. 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.

El plazo de cuatro años para la aplicación de las conclusiones de las MTD se refiere, como es obvio, a la obligación de revisión de la autorización ambiental integrada de las instalaciones existentes. Este plazo otorga a los titulares un plazo para la adaptación a las nuevas exigencias técnicas, respetando los principios de proporcionalidad y de confianza legítima. No obstante, las nuevas instalaciones, cuya solicitud de autorización ambiental integrada se hubiera presentado tras la finalización del plazo de transposición de la Directiva, el 7 de enero de 2013, deben respetar los valores límite de emisión basados, en su caso, en la respectiva Decisión de la Comisión que recoge las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles.

Cuando una instalación no esté cubierta por ninguna de las conclusiones sobre las MTD, las condiciones de la autorización se revisarán y, en su caso, adaptarán cuando los avances en las mejores técnicas disponibles permitan una reducción significativa de las emisiones (art. 25.3). Como ya hemos apuntado, esta cláusula de cierre del artículo 25.3 hace innecesario, y poco conveniente, el mantenimiento de la referencia a los cambios en las MTD como criterio de revisión de la autorización ambiental en el artículo 25.4, letra b.

4. El desarrollo del régimen jurídico sobre el cierre del emplazamiento de la instalación

La LPCIC, en su versión previa a la Ley 5/2013, contenía previsiones muy generales sobre el cierre del emplazamiento. El proyecto técnico de la solicitud debía integrar (art. 12.1, letra a, párrafo 4º) información sobre el

estado ambiental del lugar en el que se vaya a ubicar la instalación y los posibles impactos previstos, incluidos aquellos que puedan originarse al cesar la explotación misma. Esta información permite al órgano competente valorar la necesidad de adoptar medidas no sólo preventivas para evitar la degradación del espacio de implantación, sino también correctivas una vez que se haya decretado el cierre definitivo de la instalación.

Esta previsión se mantiene tras la modificación de la LPCIC, pero se ve completada por la exigencia de presentación de un informe de base antes de comenzar la explotación de la instalación o antes de la actualización de la autorización, cuando la actividad implique el uso, producción o emisión de sustancias peligrosas relevantes, teniendo en cuenta la posibilidad de contaminación del suelo y de las aguas subterráneas en el emplazamiento de la instalación (art. 12.1, letra f)⁷⁹. Sería conveniente revisar la normativa estatal (Real Decreto 9/2005⁸⁰) y autonómica sobre suelos⁸¹ contaminados con la finalidad de armonizar esta nueva previsión de la LPCIC con la exigencia de presentación de informe preliminar de situación o de carácter complementario contenida en la normativa de suelos contaminados, y evitar así incoherencias, disparidades conceptuales o duplicidades documentales.

Hasta la modificación llevada a cabo por la Ley 5/2013, la LPCIC sólo establecía, sin más precisión, que la autorización ambiental integrada debía recoger las medidas relativas a las condiciones en las que debe llevarse a cabo el cierre definitivo de la instalación. Esta previsión se mantiene (art. 22.1, letra h), aunque ahora se desarrolla en un artículo propio siguiendo las nuevas previsiones sobre esta cuestión contenidas en la Directiva de emisiones. Así la autorización deberá prever las condiciones para, tras el cese definitivo de las actividades, asegurar el cumplimiento de lo previsto por la Ley en el artículo 22 bis, sin perjuicio de las previsiones a este respecto contenidas en otras normas ambientales⁸². La norma establece obligaciones de evaluación del

⁷⁹ Se entenderán actualizadas las autorizaciones ambientales en vigor de las instalaciones existentes que contengan una serie de prescripciones específicas, entre ellas las relativas al informe de base (Disposición adicional primera, apartado 2º). Por ello, aquellas instalaciones existentes que hayan cumplido su obligación de presentación de los informes exigidos por el RD 9/2005, estarán, a este respecto, en buenas condiciones para cumplir con la exigencia de la presentación del informe de base citado.

⁸⁰ Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

⁸¹ Sobre esta cuestión véase el profundo estudio de DE LA VARGA PASTOR, Aitana, *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*, La ley, Madrid, 2011.

⁸² El artículo 22 bis, apartado 1, alude particularmente al Real Decreto 280/1994, de 18 de febrero, por el que se establecen los límites máximos de residuos de plaguicidas y su control en determinados productos de origen vegetal, a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, al Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el

estado del suelo y la contaminación, de comunicación a la Administración de los resultados de dicho análisis y, en su caso, de adopción de las medidas de restablecimiento del emplazamiento o de eliminación del riesgo significativo derivado de la contaminación del suelo y aguas subterráneas (art. 22 bis, apartado 2 y 3).

5. El nuevo régimen de inspección ambiental

La Ley 5/2013 incluye en la LPCIC previsiones destinadas a garantizar el cumplimiento de las condiciones de la autorización, desarrollando ligeramente el régimen de inspección de las instalaciones. En primer lugar, la Ley 5/2013 introduce la definición de inspección ambiental:

“toda acción llevada a cabo por la autoridad competente o en nombre de ésta para comprobar, fomentar y asegurar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de las autorizaciones ambientales integradas y controlar, en caso necesario, su repercusión ambiental. Se incluyen en esta definición, entre otras acciones: las visitas, la medición de emisiones, la comprobación de informes internos y documentos de seguimiento, la verificación de autocontroles, la comprobación de técnicas usadas y la adecuación de la gestión ambiental de la instalación. El fin de la inspección es garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental de las actividades o instalaciones bajo el ámbito de aplicación de esta norma.” (art. 3, letra w).

La Ley 5/2013 desarrolla el contenido de la autorización ambiental integrada para integrar previsiones de evaluación y control por parte del Titular de la instalación. Introduce en la LPCIC la obligación del titular de comunicar al órgano competente -regularmente y, al menos una vez al año- información sobre los resultados de control de las emisiones, que permitan verificar el cumplimiento de las condiciones de la autorización o el cumplimiento de los niveles de emisión asociados a las MTD (art. 22.1, letra i); los requisitos sobre el control periódico de las medidas para evitar las emisiones al suelo o las aguas subterráneas y, “en su caso”⁸³, los requisitos para el control periódico

que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro y a la legislación pertinente en materia de protección del suelo.

⁸³ El artículo 22.1, letra j, como vemos, dispone que la autorización ambiental integrada contendrá “en su caso” los requisitos adecuados para el control periódico del suelo y las aguas subterráneas. La Directiva incluye esta exigencia como un contenido que en todo caso debe formar parte de la autorización (art. 15.1, letra e). La LPCIC es menos exigente que la Directiva, ya que deja a la apreciación de las circunstancias del caso concreto la inclusión de requisitos de control periódico del suelo y las aguas subterráneas para evitar daños derivados de las sustancias peligrosas. La expresión “en su caso”, que relativiza la

del suelos y las aguas subterráneas por lo que respecta a sustancias peligrosas (art. 22.1, letra j)⁸⁴; o las condiciones para evaluar el cumplimiento de los valores límite de emisión (art. 22.1, letra k). Asimismo, los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones y residuos (art. 22.1, letra e, LPCIC) deberán de basarse en las conclusiones sobre la monitorización recogidas en las “conclusiones sobre las MTD” (art. 16.1, Directiva de emisiones).

Por otra parte, la Ley 5/2013 modifica levemente el régimen sancionador de la LPCIC para reforzar el cumplimiento de las condiciones de la autorización y las obligaciones de la propia LPCIC, en atención a las previsiones en este sentido del artículo 8 de la Directiva de emisiones (p. e., véanse la modificaciones introducidas en los artículos 30, letras b, c y f, y art. 31, letra b).

La novedad quizás más destacable de la Directiva de emisiones es la previsión de un régimen comunitario de inspección, hasta ahora sólo tratado en el ámbito comunitario a través de meras recomendaciones a los Estados⁸⁵. La

exigencia de este contenido de la autorización, fue introducida en el texto del Anteproyecto a petición de la Agrupación de Fabricantes de Cemento de España (OFICEMEN) y la CEOE. La CEOE justificaba su propuesta en el hecho de que de acuerdo con la redacción de la Directiva la autorización podría obligar a la realización de sondeos piezométricos en suelos y aguas subterráneas, análisis cuantitativo de riesgos y otros estudios adicionales, lo que implicaría un importante desembolso económico para los titulares de las actividades, además de producirse un salto cualitativo importante en cuanto a las obligaciones establecidas en el Real Decreto 9/2005. Considera también que existe un riesgo de que pueda determinar la paralización de la actividad por la no renovación de la autorización ambiental integrada hasta la posible remediación del suelo contaminado, operación que siempre es de gran envergadura, tanto en el coste económico como en el tiempo de ejecución del proyecto en cuestión. La CEOE entiende que ello podría significar el cierre irreversible de la propia actividad industrial y económica (Memoria del análisis del impacto normativo del Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, p. 116). En todo caso, desde un punto de vista jurídico, la redacción del artículo 22.1, letra j, no se atiene al contenido de la Directiva de emisiones, relativizando así su nivel de exigencia. Se trata, por tanto, de una previsión contraria a Derecho comunitario. Por tanto, el órgano autorizador debe incluir, “en todo caso”, en el contenido de la autorización los requisitos de control de la contaminación de suelo y aguas subterráneas por las sustancias peligrosas que es probable que se encuentren en el emplazamiento. Esta exigencia es parte del “contenido mínimo” de la autorización ambiental integrada que establece la Directiva.

⁸⁴ La Directiva de emisiones dispone que el control periódico se efectuará como mínimo cada cinco años para las aguas subterráneas y cada diez años para el suelo, a menos que dicho control se base en una evaluación sistemática del riesgo de contaminación (art. 16.2). Esta previsión suponemos que se integrará en el desarrollo reglamentario de la LPCIC.

⁸⁵ De hecho las previsiones de la Directiva de emisiones sobre la necesidad de disponer de un sistema de inspección se basan en gran medida en las previsiones de la Recomendación

Directiva IPPC no lo contenía. Esto refleja que el Derecho ambiental ha pasado ya su etapa de crecimiento “adolescente” y precisa madurar. No sólo necesita dispone de normas que definan de formas más precisa las condiciones de ejercicio de las potestades administrativas, sino también un sistema jurídico y administrativo que garantice el cumplimiento efectivo de la regulación. El problema es que estos retos de madurez del Derecho ambiental se encuentran ante el obstáculo de un contexto caracterizado por el debilitamiento de las estructuras administrativas y por indicios de regresión ambiental.

La LPCIC, antes de su modificación, integraba un artículo general sobre “control e inspección”, en el que apenas se contenía una regla básica en materia competencial y la exigencia general de puesta a disposición del público de los resultados de las actuaciones de control e inspección (art. 30). Régimen absolutamente deficiente para garantizar una planificación adecuada de la labor inspectora. Este insuficiente desarrollo legal del régimen de inspección es un mal propio de la normativa estatal y autonómica en materia de control de la contaminación, que está en la base, entre otras razones, del deficiente cumplimiento de la normativa ambiental.

La LPCIC, tras la modificación operada por la Ley 5/2013, integra parcialmente las nuevas previsiones de la Directiva de emisiones⁸⁶. El legislador han optado por que el grueso del artículo 23 de la Directiva de emisiones se transponga a través del reglamento de desarrollo en el que está trabajando el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente⁸⁷. Teniendo en cuenta que el artículo 23 de la Directiva apenas establece principios generales y el esquema básico del sistema de inspección no se entiende porque el legislador ha optado por esta opción⁸⁸.

2001/331/CE sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales de los Estados miembros.

⁸⁶ Véase sobre esta cuestión CASADO CASADO, L., “Inspección ambiental y liberalización de servicios y actividades económicas”, en SANZ LARRUGA, F. J., PERNAS GARCÍA, J. J., *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, Madrid, 2013.

⁸⁷ El Borrador de Real Decreto de emisiones industriales publicado en el sitio Web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente contiene un capítulo dedicado a “inspección y control”. Este apartado ha sido elaborado y consensuado por los integrantes de la Red de Inspección Ambiental Española (REDIA), integrada por inspectores de todas las CCAA.

⁸⁸ El Consejo de Estado declara que los principios mínimos de la Directiva de emisiones “(...) no son normas técnicas sino de procedimiento administrativo común que (...)”

En primer lugar, en coherencia con la definición de inspección señalada, la Ley dispone que los órganos competentes en materia de inspección podrán designar entidades que demuestren la capacidad técnica adecuada, para la realización, en su nombre, de actuaciones materiales de inspección “que no deban ser desempeñadas” por funcionarios públicos (art. 29.1, párrafo 2º)⁸⁹. Esto encaja con la nueva definición de inspección ambiental (“toda acción llevada a cabo por la autoridad competente *o en nombre de ésta...*”, (art. 3, letra w, LPCIC).

La LPCIC recoge límites a la actividad de estas entidades privadas en el apoyo a la actividad inspectora y garantiza que el acceso a la prestación de estos servicios de apoyo técnico se realice en condiciones de libre competencia, de acuerdo con los principios de igualdad y transparencia. Así, en primer lugar, estas actuaciones no podrán versar, en ningún caso, sobre el diseño de sistemas, planes o programas de inspección. En segundo término, en la designación de estas entidades se deberá seguir un procedimiento de selección en el que se respeten los principios de publicidad, transparencia, libertad de acceso, no discriminación e igualdad de trato, “de conformidad con la legislación de contratos del sector público”⁹⁰ (art. 29.1, párrafo 2º)⁹¹.

Con todo, es preciso notar que la Directiva de emisiones señala en su Exposición de motivos, no en su articulado, que “[l]os Estados miembros deben de velar por que se disponga de suficiente personal con los conocimientos y la titulación necesarios para llevar a cabo las inspecciones con eficacia”. Frente al voluntarismo de la Directiva de emisiones, la Ley 5/2013 no ofrece demasiada esperanza al prever que de su aplicación “no podrá derivarse ningún incremento de gasto para las Administraciones

debe[n] constar expresamente en la Ley 16/2002, máxime cuando la anterior Directiva de 1996 se limita a recoger la breve referencia a las inspecciones que aquella contenía pero no hay razón ya para mantener este parco texto” (Dictamen del Consejo de Estado, núm. 1297/2012, p. 40).

⁸⁹ Sobre las cuestiones jurídicas que suscita el papel de las entidades colaboradoras de la Administración pública en materia de inspección, CASADO CASADO, L., RAMÓN FUENTES I GASÓ, Josep, JARIA I MANZANO, Jordi, PELLARÈS SERRANO, Anna, *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente*, Atelier, Barcelona, 2010.

⁹⁰ Este último inciso fue incluido en el trámite parlamentario como resultado transaccional de una enmienda transaccional entre PP y PNV, derivada de la enmienda 36 del PNV (enmienda 36), en la que destacaba que era preciso aclarar que la Ley de contratos también permite realizar encomiendas a medios propios o *in-house* (BOCD, serie A, núm. 35-2, 12 de marzo de 2013, p. 25).

⁹¹ El Consejo de Estado menciona la necesidad de adoptar ciertas cautelas para evitar un uso abusivo de las entidades colaboradoras en materia de inspección. Así, apunta que las CCAA deberían “vigilar -sino inspeccionar- el trabajo de esas entidades cuando sean demasiado utilizadas”. Véase el Dictamen del Consejo de Estado, núm. 1297/2012, p. 53.

públicas competentes”. Lamentablemente, no son los tiempos idóneos para esperar un reforzamiento del sistema administrativo de inspección ambiental, que ya era débil antes del inicio de la crisis económica actual. Así, “[l]as nuevas necesidades de recursos humanos que, en su caso, pudieren surgir como consecuencia de las obligaciones normativas contempladas en la presente ley, deberán ser atendidas mediante la reordenación o redistribución de efectivos” (Disposición adicional única).

Por otra parte, la LPCIC dispone que los órganos establecerán un sistema de inspección medioambiental de las instalaciones que incluirá el análisis de toda la gama de efectos ambientales relevantes de la instalación de que se trate (art. 29.2). Sin embargo, la Ley 5/2013 no recoge las previsiones de la Directiva de emisiones que dan contenido mínimo al sistema de inspección, en previsión de su transposición a través del posterior desarrollo reglamentario⁹².

V. LAS REFORMAS ORIENTADAS A MEJORAR LA TRANSPARENCIA INFORMATIVA Y LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La Directiva de emisiones y la Ley 5/2013 son otro paso más en el reforzamiento normativo de las medidas de transparencia y participación ciudadana en las decisiones administrativas ambientales. Estas normas son parte de un proceso iniciado por la Directiva IPPC y guiado por diversas modificaciones posteriores de esta norma, dirigido a establecer una gestión pública ambiental cada vez más transparente de las emisiones industriales.

La Ley 5/2013 ha concretado las anteriores previsiones de la LPCIC que establecen obligaciones de comunicación de información para los titulares de

⁹² La Directiva de emisiones obliga a los Estados a que todas las instalaciones estén cubiertas por un plan de inspección medioambiental, que deberá tener un contenido mínimo y será revisable periódicamente (art. 23, apartado 2 y 3). Estos planes serán desarrollados por los correspondientes programas de inspección medio ambiental prefijada, que especificará la frecuencia de las visitas de acuerdo con los riesgos ambientales de las instalaciones correspondientes (art. 23.4). También se exige la realización de inspecciones no prefijadas para investigar denuncias graves, accidentes graves e incidentes medioambientales e incumplimientos normativos (art. 23.5). Tras cada visita *in situ* la autoridad competente deberá elaborar un informe, accesible al público, sobre el cumplimiento de las condiciones del permiso por la instalación y sobre cualquier actuación ulterior necesaria (art. 23.6).

las instalaciones (art. 8.3)⁹³. Desarrolla medidas de transparencia informativa y acceso a la información ambiental (art. 8.5), concretando una gama de decisiones y documentos que deben ponerse, en mayor o menor medida, a disposición del público, entre otros a través de medios electrónicos (art. 23.4. Véase también anexo 4, apartado 1). Asimismo, se establece la exigencia de que “en el caso de que la instalación tenga implantado un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales”, de acuerdo con el Reglamento EMAS⁹⁴, “se aportará la última declaración medioambiental validada y sus actualizaciones” en la solicitud de autorización ambiental integrada (art. 12.1, letra a, punto 12º)⁹⁵.

Por otra parte, se revisa el contenido de algunos artículos para reforzar las posibilidades de participación efectiva del público. El nuevo texto exige que la propuesta de resolución se pronuncie sobre las cuestiones resultantes del período de información pública (art. 20.1), o que la Administración pública promueva la participación no sólo en los procedimientos de concesión (como ocurría en el texto anterior), sino también en los de modificación sustancial o revisión (art. 14, párrafo 2º). El órgano autorizador deberá publicar asimismo una memoria que, además de los motivos en los que se basa la resolución de otorgamiento, modificación sustancialmente o revisión de la autorización, debe contener los resultados de las consultas celebradas durante el proceso de participación pública y una explicación de cómo se tuvieron en cuenta (art. 23.4, letra b)⁹⁶.

⁹³ También hay que destacar que la Ley 5/2013 ha mejorado la información que debe estar a disposición las CCAA (art. 8.2) y ha desarrollado el intercambio de información entre administraciones territoriales, precisando y ampliando la información que debe ser facilitada por aquellas (art. 8.1 y 8.4).

⁹⁴ Reglamento (CE) n.º 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión.

⁹⁵ Esta previsión fue incluido en el texto como fruto de una enmienda planteada por el grupo parlamentario La Izquierda Plural (enmienda 22) en el Congreso de los Diputados, con la finalidad de mejorar la transparencia sobre la incidencia ambiental de la actividad (BOCD, serie A, núm. 35-2, 12 de marzo de 2013, p. 25).

⁹⁶ La Ley 5/2013 ha introducido nuevas previsiones de colaboración interadministrativa en el caso de proyectos que presentan incidencia en varias Comunidades Autónomas, que se han sumado a las disposiciones ya existentes sobre actividades con efectos transfronterizos. Las CCAA afectadas podrán presentar así alegaciones antes de que recaiga resolución definitiva, y recibirán la resolución que definitivamente se adopte (art. 26.1). La Ley 5/2013 aclara la competencia autorizatoria en el supuesto de instalaciones situadas en sobre el

BIBLIOGRAFÍA

BETANCOR, A., “Valores límite de emisión de las instalaciones de combustión en el Derecho de la Unión ¿cómo controlar el poder de la Administración para establecer valores más severos?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29, 2012.

CASADO CASADO, L., “Inspección ambiental y liberalización de servicios y actividades económicas”, en SANZ LARRUGA, F. J., PERNAS GARCÍA, J. J., *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, Madrid, 2013.

CASADO CASADO, L., RAMÓN FUENTES I GASÓ, Josep, JARIA I MANZANO, Jordi, PELLARÈS SERRANO, Anna, *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente*, Atelier, Barcelona, 2010.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana, *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*, La ley, Madrid, 2011.

DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith, *La prevención y control integrado de la contaminación*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003.

ESTEVE PARDO, *El desconcierto del Leviatán (Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia)*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

FORTES MARTÍN, Antonio, *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, Ecoiuris, Madrid, 2004.

GARCÍA URETA, A. (Dir.) *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Zaragoza, 2004.

GÓMEZ-FERRER, R. J., “La función normativa de la administración europea”, en SORIANO GARCÍA, José Eugenio, *Procedimiento administrativo europeo*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2012.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *La autorización administrativa*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006.

territorio de dos CCAA. El órgano competente para emitir la autorización será el de la Comunidad Autónoma sobre cuyo territorio se desarrollen los procesos productivos más contaminantes, concretándose dicha cuestión mediante el mecanismo de coordinación establecido.

LÓPEZ JURADO, Borja, RUÍZ DE APOCADA ESPINOSA, ÁNGEL, *La autorización ambiental integrada, estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.

LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho ambiental administrativo*, La Ley, Madrid, 2010.

LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A., PERNAS GARCÍA, J. J., *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*, La ley, Madrid, 2012.

MORA RUIZ, Manuela, *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Editorial Lex Nova, 2007.

PERNAS GARCÍA, J. J.:

— *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004.

— “La prevención de las emisiones de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera”, LOPERENA ROTA, D. (Dir.), *La calidad del aire y la protección de la atmósfera*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

— “El efecto desregulador de la Directiva de servicios y su incidencia en la ordenación administrativa ambiental” en NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Dir.), ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, ALMEIDA CERREDA, M. (coord.), *La termita Bolkestein: mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas, 2012.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada:

— *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

— “La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la Directiva de emisiones industriales: un estándar mínimo en la Unión”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 23, 2012.

SANZ LARRUGA, F. Javier, “As autorizacións ambientais en Galicia: a nova articulación competencial derivada da Lei 16/2002, de Control Integrado da Contaminación”, *REGAP, Revista Galega de Administración Pública*, núm. 33, 2003.

SCHWARZE, Juergen, “El Derecho administrativo europeo a la luz del Tratado de Lisboa: observaciones preliminares”, FUERTES, Mercedes (coordinadora) *Un procedimiento administrativo para Europa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

TARRÉS VIVES, Marc, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

VALENCIA MARTÍN (coord.), *Estudios sobre la Ley de prevención y control integrados de la contaminación*, Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 3, Pamplona, 2003.