

**“EVOLUCIÓN DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL  
INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN EN EL DERECHO  
EUROPEO” \***

“THE EVOLUTION OF INTEGRATED POLLUTION PREVENTION  
AND CONTROL IN EUROPEAN UNION LAW”

**Autora:** Inmaculada Revuelta Pérez, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia

**Resumen:**

El trabajo analiza la evolución de la técnica del control integrado de la contaminación en el Derecho de la Unión Europea desde la Directiva 96/61, de prevención y control integrados de la contaminación hasta la Directiva 2010/75, sobre emisiones industriales.

**Abstract:**

The paper analyzes Integrated Pollution Control in European Environmental Law from the Directive 96/61, on integrated pollution prevention and control, to Directive 2010/75, on industrial emissions.

**Palabras clave:** Regulación ambiental; Control de la contaminación industrial; Mejores técnicas disponibles; Niveles de emisión

**Keywords:** Environmental regulation; Industrial Pollution Control; Best available Techniques; Emission levels

---

\* Este artículo se basa en el contenido de la comunicación presentada en el Seminario de Investigación “20 años de la prevención y el control integrados de la contaminación”, celebrado en esta Universidad de Huelva el 20 de octubre 2017.

**Sumario:**

1. Introducción
2. De la Directiva IPPC a la de Emisiones Industriales: la influencia de la “*Better Regulation*” y del análisis coste-beneficio
3. Sólo actividades de “alto riesgo”
4. Los avances en el procedimiento. En particular, la participación del público y la inspección
5. La regla “Mejores Técnicas Disponibles”
  - 5.1. La Directiva IPPC: primera etapa de armonización
  - 5.2. Su afianzamiento en la Directiva 2010/75: la remisión a las “Conclusiones sobre las MTD”
6. Consideración final
7. Bibliografía

**Summary:**

1. Introduction
2. From IPPC Directive to Industrial Emissions Directive: the impact of “*Better Regulation*” and cost-benefit analysis
3. “High risk” activities
4. Procedural advances. In Particular, public participation and environmental inspections
5. The “Best Available Techniques” standard
  - 5.1. IPPC Directive: first harmonization stage
  - 5.2. Reinforcement in 2010/75 Directive: the reference to ‘BAT conclusions’
6. Conclusion
7. Bibliography

## 1. INTRODUCCIÓN

La aprobación, a mediados de la década de los noventa del pasado siglo, de la Directiva 96/61, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (en adelante, Directiva IPPC), inició la implantación de un novedoso sistema de control de la contaminación industrial en la, entonces, Comunidad Europea.

El legislador europeo, siguiendo las directrices de la OCDE, sentó las bases para superar las deficiencias detectadas en la normativa ambiental tradicional (“*command and control*”) en este ámbito, avanzando en la aplicación, entre otros, de los principios de prevención y de integración. De una parte, se adoptaba un enfoque integrado del medio ambiente y de la propia instalación industrial,

concretado en el sometimiento a un único procedimiento de control dejando atrás visiones sectoriales y fragmentadas que soslayaban las transferencias de contaminación entre medios ambientales. En el plano sustantivo, se sustituyó el viejo planteamiento corrector, basado en el empleo de técnicas de “final de proceso” (“*end of pipe*” solutions) por el preventivo, centrado en evitar la producción de contaminación, es decir, en los procesos productivos, exigiendo el empleo de tecnologías limpias, esto es, las “Mejores técnicas disponibles” (en adelante, MTD).

Dos décadas después, existe una verdadera “política” de emisiones industriales en la Unión Europea<sup>1</sup> que constituye, además, uno de los pilares de su Derecho ambiental, pues varias Estrategias temáticas (contaminación atmosférica, residuos y protección del suelo)<sup>2</sup> consideran imprescindible reducir la contaminación industrial para poder cumplir los objetivos ambientales y de protección de la salud. El vigente VII Programa de acción en materia de medio ambiente de la Unión Europea hasta 2020 lo corrobora<sup>3</sup>.

Los desarrollos producidos en el *interin* son numerosos y van desde la propia revisión de la normativa y aprobación de un marco jurídico general (Directiva 2010/75, de emisiones industriales) al desarrollo de un singular sistema de determinación de los estándares técnicos (“Proceso de Sevilla); un Registro de emisiones contaminantes (EPER); el reconocimiento de derechos reforzados de participación y acceso a la justicia; o, el establecimiento de reglas mínimas armonizadas sobre la inspección ambiental de estas instalaciones.

El presente trabajo pretende analizar las grandes líneas de la evolución de la técnica del control integrado de la contaminación en el Derecho de la Unión Europea. Como punto de partida, se hace un repaso al desarrollo normativo y a continuación se examinan los cambios más importantes, distinguiendo los aspectos procedimentales (entre otros, participación y acceso a la justicia) y sustantivos, esto es, la regla “mejores técnicas disponibles”.

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión “Mejorar la política sobre emisiones industriales”, COM (2007) 843 final, de 21 de diciembre de 2007.

<sup>2</sup> Estrategias temáticas sobre la contaminación atmosférica, de 21 de septiembre de 2005; sobre la protección del suelo de 2006; y, de prevención y reciclado de residuos, de 2005, de 2005, el papel de la Directiva IPPC. Las Estrategias temáticas fueron propiciadas por el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, aprobado en 2002.

<sup>3</sup> Decisión 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020, «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta».

## 2. DE LA IPPC A LA DIRECTIVA DE EMISIONES INDUSTRIALES: LA INFLUENCIA DE LA “*BETTER REGULATION*” Y DEL ANÁLISIS COSTE-BENEFICIO

La regulación que ahora se analiza ha sufrido abundantes reformas a lo largo de los veintidós años transcurridos desde la aprobación de la Directiva IPPC. Las primeras trajeron causa del propio desarrollo del Derecho ambiental de la Unión y su proyección sobre nuevos ámbitos del medio ambiente industrial estrechamente relacionados, como las emisiones de gases con efecto invernadero (régimen de comercio de emisiones)<sup>4</sup>; el registro de emisiones industriales<sup>5</sup>; la captura de CO<sub>2</sub><sup>6</sup>; o, con carácter más general, la participación del público y el acceso a la justicia (Convenio de Aarhus). Todas ellas fueron recogidas en la versión codificada de la Directiva IPPC de 2008 (Directiva 2008/1, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación).

El proceso de revisión de la Directiva IPPC que culminaría con la aprobación de la vigente Directiva 2010/75, de emisiones industriales (en adelante, DEI) se inicia en 2005. Dicha revisión se enmarca, esto es importante destacarlo, en las actuaciones selectivas de simplificación y mejora normativa desarrolladas por la Comisión Europea a comienzos de la pasada década en varios campos (Programa “Legislar Mejor” o *Better Regulation*)<sup>7</sup>, pues ha supuesto, entre otras cosas, que las decisiones políticas se hayan basado en gran medida en valoraciones cuantitativas de los costes y beneficios.

La Comisión realizó, en efecto, numerosos estudios y consultas a los interesados tratando de identificar los problemas detectados en la aplicación de la Directiva IPPC y las reformas idóneas, incluyendo los (entonces) novedosos análisis de impacto normativo y de coste-beneficio<sup>8</sup>. Los estudios

---

<sup>4</sup> Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo.

<sup>5</sup> Reglamento (CE) n.º 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo.

<sup>6</sup> Directiva 2009/31.

<sup>7</sup> El Programa “Legislar mejor” se inicia a comienzos de la década de 2000 con el “Marco de acción para actualizar y simplificar el acervo comunitario” COM (2003) 71. En 2012, se creó el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) se creó en 2012 para simplificar la normativa de la UE y reducir los costes que ocasiona, manteniendo todas sus ventajas. La Directiva IPPC fue incluida en el Programa permanente para la simplificación de la legislación del período 2006-2009.

<sup>8</sup> Entre otros, Assessment of the benefits and costs of the potential application of the IPPC Directive (96/61/EC) to industrial combustion installations with 20-50 MW rated thermal input, Informe para la Comisión Europea, AEA Technology, octubre de 2007; Evaluation

confirmaron la idoneidad de los principios esenciales de la Directiva IPPC (en particular, las MTD) pero identificaron problemas de cargas administrativas innecesarias, por duplicidad de controles y normas ambientales sobre las instalaciones; su ámbito de aplicación reducido; y, sobre todo, la deficiente aplicación de la regla MTD, con falseamiento de la competencia y riesgo de incumplir, sobre todo, la *Estrategia Temática sobre la Contaminación Atmosférica*<sup>9</sup>

La evaluación de impacto normativo examinaba distintas opciones políticas en términos cualitativos y cuantitativos<sup>10</sup> y recomendó muchas de las medidas finalmente propuestas por la Comisión. Por ejemplo, la fusión de la Directiva IPPC con las directivas sectoriales supondría un ahorro de 30 millones de euros anuales para la industria y de, entre 150/300 millones de euros anuales, para los Estados en costes administrativos; y, los beneficios de reforzar la regla MTD superarían claramente su coste (sólo en el sector de las Grandes instalaciones de combustión los beneficios serían de entre 7.000 y 28.000 millones de euros anuales, incluyendo la reducción de 13.000 muertes prematuras/y 125.000 años de vida perdidos).

La propuesta de Directiva única sobre emisiones industriales propuesta supondría, en términos generales, los siguientes beneficios: a) mejora de la “eficiencia de la legislación para el logro de sus objetivos de salud y medioambientales de la forma más rentable”; b) Menos cargas administrativas (reducción neta prevista entre 105 y 255 millones euros/año); y, c) Reducción al mínimo de los falseamientos de la competencia en la UE, sin penalizar la posición competitiva de la industria europea

La Comisión presentó su Propuesta de Directiva el 21 de diciembre de 2007 y, tres años después se aprobó la Directiva 2010/75, de emisiones industriales. Un aspecto destacable de la misma es la refundición que lleva a cabo de la Directiva IPPC y las seis directivas sectoriales (Grandes instalaciones de combustión; Instalaciones de Incineración de residuos; Dióxido de titanio; y, las que utilizan disolventes orgánicos)<sup>11</sup>, cuyo resultado es, lógicamente, una norma marco general, muy extensa (ochenta y cuatro artículos, sistematizados en siete capítulos y cinco anexos).

---

of the costs and benefits of the implementation of the IPPC Directive on Large Combustion Plant, AEA Technology, julio de 2007.

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 21 de septiembre de 2005 - «Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica» COM (2005) 446.

<sup>10</sup> SEC (2007)1682, de 21 de diciembre de 2005.

<sup>11</sup> Directiva 2008/1, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación; Directiva 1999/13, relativa a las emisiones debidas al uso de disolventes; Directiva 2000/76, relativa a la incineración de residuos; Directiva 2001/80, relativa a las grandes instalaciones de combustión, y, Directivas 78/176, 82/883 y 92/112, relativas a la industria del dióxido de titanio.

Más allá de la refundición, la Directiva destaca por las abundantes remisiones a desarrollos normativos de la Comisión, lo que demuestra que no es más que el inicio de la segunda etapa en la armonización del control ambiental de las actividades más contaminantes en la Unión Europea. Armonización que se proyecta sobre aspectos de procedimiento pero que incide, sobre todo, en el plano sustantivo, tratando de garantizar una aplicación más uniforme de la regla MTD que produzca mejoras ambientales y evite las distorsiones detectadas en el mercado interior<sup>12</sup>, como se verá más adelante.

Son muchos los actos reglamentarios dictados, a día de hoy, por la Comisión en desarrollo de la Directiva 2010/75, como los relativos a los Planes nacionales transitorios para las instalaciones de combustión (art. 32); la regulación de los períodos de arranque y paradas<sup>13</sup>; del “Informe de situación de partida” del estado del suelo<sup>14</sup>; o, al Intercambio de Información sobre MTD (entre otros, creación del Foro<sup>15</sup> o regulación de los Documentos de referencia MTD<sup>16</sup>).

---

<sup>12</sup> La exposición de motivos de la Directiva 2010/75 pone de relieve que su finalidad también es contribuir “(...) a establecer en la Unión la igualdad de condiciones mediante la armonización de los requisitos que deben cumplir las instalaciones industriales con respecto al comportamiento medioambiental”. Las conclusiones de la Abogada General Kokott en el asunto C-346/08, central eléctrica de *Lynemouth*, presentadas el 10 de diciembre de 2009, reflejan el problema de la aplicación divergente de las directivas ambientales. La misma sostuvo que la exención concedida a la misma en la aplicación de los valores de emisión establecidos en la Directiva de grandes instalaciones de combustión beneficiaba injustamente a la fábrica de Aluminio y al productor de electricidad ya que “(...) los competidores europeos reciben la electricidad de la red general, por lo que soportan los costes que les supone observar los valores límite en la producción de electricidad. Además, la central disfrutaría de otra ventaja injustificada frente a otros productores de energía eléctrica, dado que aproximadamente el 90% de su producción está destinado a alimentar la red general. Por lo tanto, procede denegar la ampliación de la excepción del artículo 2, punto 7, segunda frase, de la Directiva 2001/80 a una central de carbón cuya producción de energía eléctrica está destinada esencialmente a una fábrica de aluminio vecina”. El Tribunal de Justicia declaró el incumplimiento del Reino Unido. Menciona el problema KESTERSON A. (2018) “Implementing the Industrial Emissions Directive: The UK Environmental Permitting Regime for High-Risk Activities”. In: Foreman J. (eds) *Developments in Environmental Regulation. Palgrave Studies in Environmental Policy and Regulation*. Palgrave Macmillan, DOI [https://doi.org/10.1007/978-3-319-61937-8\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-61937-8_6) Acceso 11/4/2018.

<sup>13</sup> Decisión de Ejecución 2012/249/UE, de 7 de mayo, relativa a la determinación de los períodos de arranque y de parada a efectos de la Directiva 2010/75/UE.

<sup>14</sup> Comunicación de la Comisión Orientaciones de la Comisión Europea sobre el informe de la situación de partida en el marco del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales, DOCE C 163, de 6 de mayo de 2014.

<sup>15</sup> Decisión de la Comisión de 16 de mayo de 2011 por la que se crea un Foro para el intercambio de información en virtud del artículo 13 de la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales.

<sup>16</sup> Decisión de Ejecución 2012/119/UE de la Comisión, por la que se establecen normas en relación con las guías sobre la recogida de datos y las orientaciones sobre la redacción de

Mención aparte merece la aprobación de las “Conclusiones sobre MTD” en numerosos sectores (entre otras, industria química; siderúrgica, cría de ganado; o, grandes instalaciones de combustión)<sup>17</sup>:

Pero veamos los aspectos más destacables de las reformas.

### 3. SÓLO INSTALACIONES DE “ALTO RIESGO”

El ámbito de aplicación de la técnica del control integrado de la contaminación ha sufrido cambios desde la aprobación de la Directiva IPPC pero sigue proyectándose únicamente sobre las actividades de mayor riesgo ambiental y para la salud, es decir, sobre determinadas instalaciones (las más significativas) de las categorías de actividades más dañinas (entre otras, industrias energéticas, minerales, industria química, gestión de residuos, disolventes orgánicos o ganadería intensiva) que, además, superan determinados umbrales de producción o rendimiento. Por ejemplo, solo están sujetas las instalaciones de combustión que superan 50 MW de potencia.

En este sentido, la Directiva 2010/75 incorpora nuevas actividades, como el desguace de buques o la Industria de fabricación o de conservación de la madera pero no incluye las instalaciones de combustión medianas (entre 20 y 50 MW), pese a que la Comisión las incluyó en su Propuesta por estar justificado en términos económicos. El legislador europeo, sin embargo, se limitó a incluir “cláusulas revisión” (arts. 13 y 73), esto es, encargó a la Comisión que analizara en el futuro la conveniencia de incluir dichas instalaciones y, en su caso, presentara propuestas normativas, al igual que hizo con las actividades de producción de estiércol o la ganadería intensiva (ganado

---

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.

<sup>17</sup> La Comisión ha aprobado, en forma de Decisiones de ejecución, los documentos de “Conclusiones sobre las MTD” siguientes: - 2012: 1º) Producción siderúrgica (28 de Febrero); y, 2º) fabricación de vidrio (febrero); en 2013: 1º) curtido de cueros y pieles; 2º) Producción de cloro-álcali; y, 3º) Fabricación de cemento, cal y óxido de magnesio.

2014: 1) Refino de petróleo y de gas; y, 2) Producción de pasta, papel y cartón; en 2015: 1) fabricación de tableros derivados de la madera.

2016: 1º) Sistemas comunes de tratamiento y gestión de aguas y gases residuales en el sector químico; y, 2) Metales no ferrosos;

2017: 1) Cría intensiva de aves de corral o de cerdos (15/2/2007); 2) Industria química orgánica de gran volumen de producción; 3) Grandes instalaciones de combustión (Julio)  
Corrección de errores de la Decisión de Ejecución 2012/135/UE de la Comisión, de 28 de febrero de 2012, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores tecnologías disponibles (MTD) en la producción siderúrgica.

vacuno). En este sentido, hay que señalar que, siguiendo las indicaciones de la Comisión, se ha aprobado en 2015 una Directiva específica para dichas instalaciones de combustión medianas aunque no están sujetas en modo alguno a las mismas exigencias ambientales (en particular, la regla MTD)<sup>18</sup>.

Pese a no aplicarse a instalaciones de envergadura media o baja (PYME), la relevancia cualitativa de la técnica es muy considerable pues las instalaciones cubiertas son responsables de gran parte de la contaminación total de la Unión Europea. Según la Comisión, a finales de 2013, las 51. 528 instalaciones IPPC en funcionamiento, generaron el 23% de las emisiones atmosféricas; y, respecto de las emisiones al agua, entre el 20 % y el 40% de metales pesados; y, entre el 30% y el 60 % del resto de contaminantes distintos de los nutrientes o el carbono orgánico.

La delimitación aplicativa de la técnica ha planteado algún conflicto pese a la seguridad jurídica que supone el sistema de lista indicativa utilizado. El Tribunal de Justicia ha establecido, con carácter general, que el Anexo I de la Directiva IPPC debe interpretarse en sentido amplio habida cuenta de la amplitud de su finalidad (protección ambiental y de la salud de las personas, en aras de conseguir un alto nivel de protección ambiental), de tal manera que el concepto de aves de corral (punto 6.6, letra a) incluye las codornices, las perdices y las palomas (STJCE de 22 de enero de 2009<sup>19</sup>). En la misma línea, la STJCE de 15 de diciembre de 2011, adopta una interpretación extensa del concepto “cerdas” (punto 6.6, letra c)<sup>20</sup>.

#### **4. LOS AVANCES EN EL PROCEDIMIENTO. EN PARTICULAR, LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO Y LA INSPECCIÓN AMBIENTAL**

La Directiva 2010/75 ha profundizado en la aplicación del enfoque integrado consagrado por la Directiva IPPC, esto es, en el otorgamiento de un permiso de funcionamiento que contemple todas las exigencias ambientales de la instalación (art. 5)<sup>21</sup>. Así, se introducen nuevos requisitos relacionados con la

---

<sup>18</sup> Directiva 2015/2193, de 25 de noviembre de 2015, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas.

<sup>19</sup> Asunto C-473/07, cuestión prejudicial planteada por el Conseil d'Etat (Francia).

<sup>20</sup> Asunto C-585/10, *Moler*. El Tribunal de Justicia establece “(...) la expresión «emplazamientos para cerdas» (...) comprende los emplazamientos para cerdas jóvenes (hembras de la especie porcina ya cubiertas pero que no han parido aún)”.

<sup>21</sup> La STJUE, de 15 de diciembre de 2011, C-585/10, afirma “(...) dicho enfoque integrado se materializa en una plena coordinación del procedimiento y de las condiciones de autorización de las instalaciones industriales con un considerable potencial de

contaminación del suelo y de las aguas subterráneas, subsanando deficiencias en este campo, así como en materia de eficiencia energética de las instalaciones (art. 11 f). En cuanto a lo primero, los titulares no solo tienen que adoptar medidas preventivas y de vigilancia (art. 16) sino también rehabilitar el emplazamiento al cierre de la instalación y devolverlo a su estado original (arts. 11, apartado h; y, 22). La Comisión ha dictado orientaciones sobre el “Informe de la situación de partida” que debe acompañar a la solicitud<sup>22</sup>.

Hay que destacar, igualmente, los progresos de la técnica en transparencia, participación y acceso a la justicia, que realmente traen causa del Convenio de Aarhus<sup>23</sup>. La Directiva IPPC fue poco ambiciosa en este campo, salvo en lo relativo al acceso a la información de las emisiones al prever un Registro de emisiones, por lo que fue necesario modificarla para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en el citado Convenio. A tal efecto, la Directiva 2003/35 impuso a los Estados numerosas obligaciones, como facilitar la participación del público en los procedimientos decisorios sobre las instalaciones (autorizaciones y revisiones) así como garantizar su motivación. Además, reconoció al público interesado (asociaciones ambientales, expresamente) el derecho a recurrir los permisos en vía administrativa o judicial (art. 15 bis, en conexión con el art. 2.14).

El Tribunal de Justicia ha interpretado estas previsiones en sentido amplio, reconociendo que el derecho de los interesados a impugnar judicialmente el permiso no está condicionado por el papel desempeñado en el procedimiento administrativo (Auto del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 2010<sup>24</sup>; y, STJUE de 15 de octubre de 2015, en relación con las alegaciones planteadas<sup>25</sup>); o, que comprende el derecho a solicitar medidas cautelares, como la suspensión de la actividad (STJUE de 15 de enero de 2013)<sup>26</sup>.

---

contaminación, que permite alcanzar el nivel máximo de protección del medio ambiente en su conjunto (...).”

<sup>22</sup> Comunicación de la Comisión Orientaciones de la Comisión Europea sobre el informe de la situación de partida en el marco del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales, DOCE C 163, de 6 de mayo de 2014.

<sup>23</sup> El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente se firmó en Aarhus el 25 de junio de 1998 y entró en vigor el 30 de octubre de 2001. La Unión Europea es parte del mismo desde la aprobación de la Decisión 2005/370, al igual que todos los Estados miembros.

<sup>24</sup> Asunto C-24/09.

<sup>25</sup> Asunto C-137/14. El Tribunal de Justicia declara que Alemania ha incumplido el art. 25 de la Directiva 2010/75, al restringir en vía judicial los motivos de impugnación a lo planteado en vía administrativa.

<sup>26</sup> Asunto C-416/10, *Krizan*, procedimiento prejudicial, sobre autorización de un vertedero de residuos en Eslovaquia.

Además, ha considerado incompatible con el Derecho de la Unión que la legislación de un Estado condicione la legitimación de las asociaciones ambientales a la disposición de un mínimo de 2.000 asociados (Auto del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 2010, ratificando la STJCE de 15 de octubre de 2009, C- 263/08).

Por otra parte, la STJUE, de 11 de abril de 2013<sup>27</sup> ha entendido que el “principio de onerosidad no excesiva” de las acciones judiciales emprendidas contra estas decisiones se proyecta sobre la eventual condena en costas en caso de desestimación del recurso y obliga a ponderar el interés general vinculado a la protección ambiental.

Apenas se han planteado conflictos relacionados con las excepciones al derecho de acceso a la información, lo que no deja de resultar llamativo en el caso de la confidencialidad de los datos comerciales pues la normativa exige a aportar mucha información a la Administración, incluidos datos que pueden resultar “sensibles” de esta perspectiva y la regulación resulta confusa.

Por último, destacar que el reconocimiento de estos derechos reforzados de información, participación y acceso a la justicia en la técnica del control integrado de la contaminación ha provocado que la Comisión Europea considere menos necesaria su intervención en el control del cumplimiento de la normativa (vía procedimiento de infracción), presumiendo que los ciudadanos y las asociaciones ambientales han asumido sus responsabilidades en la protección ambiental y los están ejercitando efectivamente<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Asunto C-260/11, Decisión prejudicial solicitada por el Tribunal Supremo de Reino Unido.

<sup>28</sup> El último informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva de emisiones industriales, de diciembre de 2017, afirma: “(...) el enfoque adoptado para el cumplimiento de la DEI se considera muy avanzado. Esto se debe a que otorga firmes derechos para que los ciudadanos tengan acceso a la información pertinente y participen en el proceso de obtención de permisos. Esto faculta a los ciudadanos y las ONG para garantizar que los permisos se otorguen de manera apropiada y se respeten sus condiciones. *Está claro que la Comisión no podría verificar activamente los 50 000 permisos, pero los residentes locales tienen un gran interés en garantizar que sean los correctos y se cumplan.* La responsabilidad principal de tratar las infracciones recae en las autoridades competentes. Este es el primer nivel de ejecución de la normativa y es la autoridad competente pertinente a la que el ciudadano o la ONG interesada debe acudir. El proceso de revisión de permisos también es importante para proporcionar oportunidades periódicas a los vecinos u otras partes afectadas para plantear cualquier inquietud que puedan tener y para que se consideren como parte de la revisión del permiso. LA DEI permite que las partes afectadas impugnen las condiciones del permiso e impulsen inspecciones medioambientales no rutinarias. Este enfoque reúne potencialmente a miles de personas para supervisar el funcionamiento de la legislación. La Comisión considera que los órganos administrativos o judiciales nacionales son los principales responsables de verificar situaciones específicas de incumplimiento y los que cuentan con los medios adecuados para abordarlas si estas inquietudes se consideran

Otra mejora indudable de la Directiva 2010/75 respecto de su predecesora es su proyección sobre la inspección de las instalaciones<sup>29</sup>. La Directiva IPPC solo hacía una referencia indirecta a este relevante mecanismo y no imponía ninguna obligación a los Estados (art. 14)<sup>30</sup> pero la Directiva de emisiones industriales ha establecido reglas mínimas armonizadas vinculantes siguiendo en gran medida las recomendaciones publicadas por la Comisión Europea en 2001<sup>31</sup>.

Las inspecciones se regulan en el artículo 23, en conexión con art. 3. 1, que las define<sup>32</sup>. Los Estados quedan obligados a inspeccionar sistemáticamente las instalaciones afectadas, esto es, a implantar “sistemas” de inspección rutinarias (periódicas) y no rutinarias (denuncias, accidentes, etc.), que cubran todas las instalaciones ya sea a escala nacional, regional o local. A tal efecto, tienen que planificar y programar las actuaciones inspectoras basándose en el riesgo de las instalaciones. En concreto, los planes deberán tener en cuenta factores como su incidencia en la salud humana y el ambiente, las emisiones (niveles y tipos), el medio ambiente local, riesgo de accidentes; el historial; o, la participación del titular en el Sistema europeo de ecoauditoría (EMAS). Además, la frecuencia de las visitas rutinarias queda condicionada por el riesgo de la instalación (un año como mínimo, las de mayor riesgo; y, tres, años, el resto).

---

justificadas. La Comisión intervendrá fundamentalmente en caso de deficiencias sistémicas o cuando las infracciones tengan un impacto ambiental muy significativo”.

<sup>29</sup> Véanse CASADO CASADO L. y FUENTES Y GASÓ, J. R., (2013) “La inspección ambiental en la Directiva 2010/75/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, de emisiones industriales y en la normativa española de transposición”, *Revista Vasca de Administración Pública* n° 97; y, GARCÍA URETA, A (2016) “Potestad inspectora y medio ambiente: Derecho de la Unión Europea y algunos datos sobre las Comunidades Autónomas”, *Actualidad Jurídica Ambiental* n° 54, <https://www.euskadi.eus/t59auUdaWar/R2/t59auEjemplares/verEjemplar?inejem003=R&nuejem003=97&R01HNoPortal=true> Acceso 02/05/2018.

<sup>30</sup> El art. 14 de la Directiva IPPC tan solo obligaba a los Estados a garantizar la colaboración de los titulares de las instalaciones en las inspecciones, tomas de muestras y recogida de la información necesaria”.

<sup>31</sup> Recomendación 2001/331/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros. Véase, REVUELTA PÉREZ, I. (2001), “Las nuevas tendencias en la Inspección Ambiental de las actividades industriales, *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, 185, págs. 111-156.

<sup>32</sup> Según el art. 3. 22 de la DEI constituye «inspección medioambiental»: “(...) toda acción, como visitas in situ, monitorización de emisiones y comprobaciones de informes internos y documentos de seguimiento, verificación de la auto-monitorización, comprobación de técnicas usadas y adecuación de la gestión medioambiental de la instalación, llevadas a cabo por la autoridad competente o en nombre de esta para comprobar y fomentar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de los permisos y controlar, en caso necesario, su repercusión medioambiental”.

La Directiva 2010/75 de emisiones, por último, ha modificado el régimen de revisión de los permisos, al quedar condicionada en su dimensión temporal por los avances en las MTD (art. 21). En este sentido, deja de aplicarse el plazo fijo de ocho años desde el otorgamiento y actualmente la revisión depende de la publicación de la decisión de la Comisión aprobando las “conclusiones sobre MTD” correspondientes al sector de que se trate, debiendo realizarse en un plazo máximo de cuatro años.

## 5. LA REGLA “MEJORES TÉCNICAS DISPONIBLES”

### 5.1. La Directiva IPPC: primera etapa de armonización

La Directiva IPPC, al centrarse en fuentes contaminantes puntuales, adoptó el enfoque tecnológico (“Technology-based estándar”), concretado en la regla “mejores técnicas disponibles”<sup>33</sup>, habitual en la regulación de la contaminación industrial.

Los avances de la Directiva IPPC fueron decisivos pues, por vez primera, se dotaba a esta remisión técnica de contenido normativo. En este sentido, definía las MTD y los criterios de aplicación y sentó las bases para identificarlas en los sectores industriales afectados, mediante un “Intercambio de información” entre Administración e industria (art. 16.2)<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Sobre las “mejores técnicas disponibles”, véanse, entre otros, ESTEVE PARDO, J. (1999), *Técnica, Riesgo y Derecho*, Ariel, págs. 95 y sig. y, “La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible, *RAP* n° 149, <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=147&IDA=24237> Acceso 02/05/2018; REVUELTA PÉREZ, I. (2003), *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons; PERNAS GARCÍA, J. J. (2004), *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier; TARRÉS VIVES, M. (2006), “Las mejores técnicas disponibles en materia ambiental: fórmulas para su determinación”, en ESTEVE PARDO (Dir.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local* (2ª ed.), Fundación Democracia y Gobierno Local, pág. 345 y sig.; FORTES MARTÍN, A. (2006), “En torno al empleo de las mejores técnicas disponibles como vestigio del moderno derecho administrativo ambiental”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n° 14; y, (2014), “Las mejores técnicas disponibles, versión 4.0 (o de la normatividad inmanente a las mejores técnicas disponibles en su nueva condición de *euro-meaning technical regulations*) *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, <https://www.euskadi.eus/t59auUdaWar/R2/t59auEjemplares/verEjemplar?inejem003=R&nuejem003=99&R01HNoPortal=true> Acceso 02/05/2018; BETANCOR RODRIGUEZ, A. (2014), *Derecho del medio ambiente*, La Ley.

<sup>34</sup> El art. 16.2 de la Directiva 96/61 encomendó a la Comisión organizar “(...) un intercambio de información entre los Estados miembros y las industrias correspondientes acerca de las mejores técnicas disponibles, las prescripciones de control relacionadas y su

La Directiva IPPC, sin embargo, dejaba a los Estados un margen de apreciación muy amplio a la hora de exigir el empleo de las MTD en las instalaciones afectadas pues permitía modular dicha regla con otros factores al fijar las condiciones de los permisos. En concreto, podían considerarse factores circunstanciales tan abiertos como la ubicación geográfica, las condiciones ambientales locales o las características de la instalación. El legislador europeo, en suma, optó por una aplicación flexible de la regla MTD, lo que resulta comprensible si se tiene en cuenta que cuando se aprobó ni siquiera se había creado el citado Intercambio de información y, por tanto, no existían todavía documentos técnicos que concretaran cuáles eran esas mejores técnicas disponibles. Parece claro que, en este caso, el legislador decidió seguir un “enfoque por etapas” como en el régimen de comercio de emisiones (STJCE, 16 de diciembre de 2008, C-127/07, *Arcelor*).

No debe extrañar que la aplicación de la regla MTD haya sido dispar en esta etapa inicial y que se hayan constatado distorsiones en el mercado interior<sup>35</sup>. La Directiva IPPC dejaba flexibilidad a los Estados y la normativa interna no siempre garantizó su aplicación ni el empleo de los documentos europeos para fijar las condiciones de las autorizaciones, como ocurría, por ejemplo, en nuestro país, con la, hoy derogada, Ley 16/2002, de Prevención y control integrados de la contaminación<sup>36</sup>. La mejor prueba de ello es que el Tribunal de Justicia no ha iniciado procedimientos de infracción en este sentido.

No deben, sin embargo, desdeñarse los avances de esta primera etapa. Pese a la escasa base jurídica e indeterminación de la ordenación del citado Intercambio de información, la Comisión no solo creó dicho instrumento permitiendo, participar, además, a las asociaciones ambientales sino que se elaboraron y publicaron las primeras versiones de los documentos técnicos de referencia en casi todos los sectores (denominados BREF, por sus siglas en inglés), siguiendo la dinámica formalizada en la nueva Directiva (Grupos técnicos de trabajo, Foro, etc.)<sup>37</sup>.

Estos documentos técnicos han sido empleados en la aplicación de otras normas ambientales, como la Directiva de residuos (Auto del Tribunal de

---

evolución. La Comisión publicará cada tres años los resultados de los intercambios de información”.

<sup>35</sup> Véase la propuesta de Directiva de emisiones industriales, COM (2007) 844 final.

<sup>36</sup> Véase, entre otros, REVUELTA PÉREZ, I, 2003.

<sup>37</sup> Los documentos de referencia MTD (BREF) son elaborados por la Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (EIPPCB) del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, ubicado en Sevilla.

Justicia de 15 de enero de 2004)<sup>38</sup>, y, tanto la Comisión Europea como el Tribunal de Justicia los están utilizando a efectos del régimen de comercio de emisiones (SSTJUE SSTJUE de 8 de septiembre de 2016, *Borealis*<sup>39</sup>; 26 de octubre de 2016, *Yara Suomi*<sup>40</sup>; y, 26 de julio de 2017, *Arcelor*<sup>41</sup>).

La Comisión Europea considera muy eficaz el enfoque MTD y recientemente ha calificado el singular Sistema desarrollado en el marco de la Directiva IPPC para concretarlo (“Proceso de Sevilla”) como un éxito y un ejemplo de buena regulación<sup>42</sup>. Tanto es así que ha extendido la regla mejores técnicas disponibles al incipiente campo de las “Redes inteligentes” (“Smart Grids”) del sector energético y desarrollado, inspirado en el mismo, un sistema similar para determinar estándares económicamente viables de privacidad (protección de datos), seguridad y funcionalidad<sup>43</sup>. En este sentido, se ha elaborado ya el primer BREF en sistemas de medición inteligente de electricidad<sup>44</sup>.

Es más, el sistema europeo de control integrado de la contaminación industrial de la Directiva IPPC, basado en la aplicación de las MTD, se está

---

<sup>38</sup> Asunto C- 235/02. Procedimiento prejudicial, en procedimiento penal, sobre la interpretación de la Directiva de residuos, en cuanto a la eventual calificación del coque de petróleo como residuo.

<sup>39</sup> Asunto C-180/15. El Tribunal de Justicia afirma: “(...) del considerando 11 de la Decisión 2011/278 se deriva que, cuando no había datos disponibles o los datos recogidos no se atenían a la metodología de determinación de las referencias, los valores correspondientes se obtuvieron sobre la base de la información sobre los niveles actuales de emisión y consumo y sobre las técnicas más eficaces, procedente principalmente de los documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREF), elaborados de conformidad con la Directiva 2008/1. En particular, ante la falta de datos relativos al tratamiento de los gases residuales, a las exportaciones de calor y a la producción de electricidad, los valores de las referencias de producto del coque y del metal caliente se obtuvieron a partir de cálculos de las emisiones directas e indirectas, basados en la información sobre los flujos de energía pertinentes indicados en los BREF correspondientes y en los factores de emisión por defecto establecidos en la Decisión 2007/589 (...) en esas circunstancias, la Comisión no ha sobrepasado los límites de su facultad de apreciación al determinar las referencias con arreglo al artículo 10 bis, apartado 2, de la Directiva 2003/87”.

<sup>40</sup> C- 506/14.

<sup>41</sup> Asunto C-80/16.

<sup>42</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo acerca de la aplicación de la Directiva de la Directiva 2010/75/UE y los informes finales sobre la legislación anterior, de 4 de diciembre de 2017, COM 2017) 727 final.

<sup>43</sup> Recomendación 2012/148/UE de la Comisión, de 9 de marzo de 2012, relativa a los preparativos para el despliegue de los sistemas de contador inteligente.

<sup>44</sup> “Best Available Techniques Reference Document for the cyber-security and privacy of the 10 minimum functional requirements of the Smart Metering Systems”, de 07/11/2016.

utilizando como modelo en otros países (Europa del Este y Asia) y los BREF se emplean por las autoridades ambientales de muchos países<sup>45</sup>.

## 5.2. Su afianzamiento en la Directiva 2010/75: la remisión a las “Conclusiones sobre las MTD”

La novedad de mayor calado de la Directiva 2010/75 en el plano sustantivo es el afianzamiento de la regla MTD pues ya no se permite, como regla general, tener en cuenta factores circunstanciales al fijar las condiciones de los permisos. Además, se reconoce, por primera vez, un papel determinante a los BREF, al remitirse expresamente a las “Conclusiones sobre las MTD” (art. 14.3), esto es, la versión reducida que aprueba la Comisión mediante Decisión de ejecución y se publica en el Diario oficial de la Unión Europea. Dicho documento (ahora, norma jurídica) contiene los datos necesarios para fijar el condicionado (entre otros muchos, niveles de emisión, monitorización y consumo asociados) y excluye datos superfluos a estos efectos, como las técnicas emergentes (art 3).

Es importante advertir, antes de analizar los efectos de ese reconocimiento, que la remisión técnica sigue siendo abierta, es decir, se impone una obligación de resultado y no de medios. Se exige adoptar medidas protectoras eficaces (mejores) y económicamente viables (disponibles) pero no se obliga a utilizar técnicas concretas. A efectos jurídicos, lo relevante es que no se superen los niveles de emisión y demás parámetros asociados a las MTD. En este sentido, el art. 15.2 de la Directiva 2010/15 establece “(...) los valores límite de emisión (...) se basarán en las mejores técnicas disponibles *sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica*”. Por su parte, la Decisión de ejecución de 16 de febrero de 2012 de la Comisión, deja claro que “*la lista de técnicas descritas en las conclusiones sobre las MTD no es ni prescriptiva ni exhaustiva. Pueden utilizarse otras técnicas que ofrezcan, por lo menos, un nivel de protección ambiental equivalente*” (pág. 19).

Centrándonos ya en el alcance de las MTD en la Directiva 2010/75, el cambio es sustancial pues impone la determinación de las condiciones (valores límite de emisión, medidas de seguimiento, etc.) con base en las “conclusiones sobre las MTD” (art. 14.3)<sup>46</sup> y sólo admite condiciones distintas en casos

---

<sup>45</sup> Véanse, ODCE Guiding Principles of Effective Environmental Permitting Systems (2005); y, OECD Project on best available techniques for preventing and controlling industrial chemical pollution (2017).

<sup>46</sup> BETANCOR, A. (2012) “Valores límites 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* n° 29, págs. 1-49, considera que “(...) la autoridad competente no está jurídicamente vinculada a seguir, ni el

excepcionales, en los términos que se analizan más adelante. El estándar MTD se convierte en un presupuesto para ejercer las actividades afectadas (Anexo I). Requisito de mínimos puesto que debe tenerse en cuenta también el criterio de las normas de calidad ambiental (art. 18), que juega al alza, como se verá más adelante<sup>47</sup>.

Pero ¿cómo juegan los factores circunstanciales (características técnicas, ubicación geográfica y condiciones ambientales locales en el sistema de la Directiva 2010/75)?

Su campo de juego es reducido pues, como se ha visto, los permisos deben establecer condiciones (en particular, valores límite de emisión) basadas en las “Conclusiones sobre las MTD”, que no tienen en cuenta circunstancias particulares, aunque se admiten excepciones puntuales, debidamente justificadas. En efecto, la Directiva 2010/75 reconoce la posibilidad de conceder una excepción temporal y fijar valores límite de emisión menos severos “(...) si se pone de manifiesto mediante una evaluación que los consecución de los valores límite de emisión asociados con las mejores técnicas disponibles 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 15.4).

La Directiva impone, además del citado análisis coste-beneficio, otros límites. De una parte, los valores límite de emisión no podrán ser menos rigurosos que los que constan en los Anexos; producir ninguna contaminación significativa; y, en todo caso, deberá garantizar un nivel de protección elevado; de otra parte, hay que motivar la decisión y justificarla debidamente en el permiso<sup>48</sup>; y, por último, estas excepciones deben notificarse a la Comisión (art. 72.1).

A la luz de lo expuesto, no parece fácil que vayan a concederse muchas excepciones en los valores límite de emisión asociados a las MTD. En primer lugar, se requiere una evaluación de los costes y beneficios basada en *criterios definidos*, que no figuran en la Directiva, pero la experiencia en la aplicación de

---

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”.

<sup>47</sup> REVUELTA PÉREZ, I. (2012), La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la Directiva de emisiones industriales: un estándar mínimo en la Unión”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 23.

<sup>48</sup> Dice la Directiva 2010/75, “(...) La autoridad competente documentará en un anexo a las condiciones del permiso los motivos de la aplicación del párrafo primero, con inclusión del resultado de la evaluación y la justificación de las condiciones impuestas” (art. 15.4).

esta herramienta, que requiere asignar valores cuantitativos a la vida humana y al ambiente, es escasa y, al menos en nuestro país, no parece que exista una metodología que cumpla dichas condiciones<sup>49</sup>. En segundo lugar, no puede olvidarse que los valores de emisión que figuran en las Conclusiones MTD se presumen proporcionados pues las mejores técnicas disponibles, por definición, conllevan la ponderación costes/ventajas y en consecuencia el análisis de la viabilidad económica es un aspecto capital en la elaboración de los BREF (art. 3. 11 de la Directiva y 10.3.b. de la Decisión de la Comisión)<sup>50</sup>. Por último, la Comisión y el Tribunal de Justicia han sido muy rigurosos en el control de este tipo de excepciones en la aplicación de valores límite de emisión, siguiendo la jurisprudencia reiterada del TJUE de que las excepciones tienen que interpretarse restrictivamente para no dejar sin efecto las normas generales (SSTJUE 22 de abril de 2010; y, de 21 de septiembre de 2016, declarando el incumplimiento del Reino Unido por la exención concedida a centrales de generación eléctrica<sup>51</sup>; y, en todo caso, la Directiva 2010/75 ha atribuido a la Comisión la potestad de controlar la aplicación de estas excepciones; y, si fuera necesario, adoptar medidas oportunas.

Conviene referirse, por último, al juego de las normas de calidad ambiental en el Sistema de la Directiva 2010/75. La relación entre MTD y normas de calidad del medio receptor no ha cambiado y se mantiene el “enfoque combinado” entre normas de emisión e inmisión de la Directiva IPPC (art. 18). El condicionado autorizador debe determinarse en función de las MTD, como se ha visto y las normas de calidad desempeñan un papel secundario,

---

<sup>49</sup> Sobre los problemas que plantea el análisis coste-beneficio en materia ambiental, véase REVESZ, R. (2010), “Análisis costo-beneficio en el Derecho ambiental de los Estados Unidos”, *Estudios públicos*, nº 117, <https://www.cepchile.cl/analisis-cost-beneficio-en-el-derecho-ambiental-de-los-estados-unidos/cep/2016-03-04/095210.html> Acceso 02/05/2018.

<sup>50</sup> Son técnicas disponibles «Las desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones técnica y económicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables» (artículo 3.11 Directiva 2010/75).

<sup>51</sup> La STJUE de 22 de abril de 2010, C-346/08, declara que Reino Unido ha incumplido la derogada Directiva de grandes instalaciones de combustión 2001/80 al no aplicar los VLE (dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas en suspensión) establecidos. El Tribunal de Justicia consideró inaplicable a esta instalación la exención prevista, en su artículo 2.7, esto es, para las instalaciones que usan de manera directa los productos de combustión en procedimientos de fabricación, declarando el incumplimiento del Reino Unido por no haber exigido el cumplimiento de dichos valores a esta instalación. El Alto Tribunal interpretó en sentido restrictivo el concepto de producto de combustión. En sentido similar, la STJUE de 21 de septiembre de 2016, C-304/15, condena a Reino Unido por no aplicar los valores límite de emisión previstos en la citada Directiva a la central eléctrica de *Aberthaw*.

complementándolos, si es necesario, ya que solo pueden jugar al alza, es decir, para incrementar la protección y no para reducirla.

Este problema no parece haberse planteado hasta ahora<sup>52</sup> pero no hay que descartar que en alguna zona particularmente contaminada pueda incumplirse alguna norma de calidad ambiental aun utilizando las MTD. En estos casos, la Directiva obliga a adoptar las medidas necesarias para respetarlas. Entre dichas medidas, deben entenderse incluidas, por ejemplo, la imposición de valores límite de emisión más exigentes; la reducción de horas de funcionamiento de las instalaciones, etc.

En todo caso, la normativa sectorial prevé algunas técnicas para resolver este tipo situaciones y armonizar ambos criterios. En cuanto a los vertidos industriales a las aguas, la Directiva 2008/105, permite a los Estados delimitar, en los planes de gestión de las cuencas, “zonas de mezcla” en las inmediaciones del vertido dónde se admite una mayor concentración de sustancias contaminantes siempre que, en el resto de la masa de agua, se respeten los parámetros de calidad fijados<sup>53</sup>. En materia de emisiones atmosféricas no nos consta que exista un mecanismo similar pero la Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, exige que las medidas para cumplir los objetivos de calidad a largo plazo sean proporcionadas (art. 2.11).

## **6. CONSIDERACIÓN FINAL**

La Directiva 2010/75, asumiendo los principios de la Directiva IPPC ha avanzado decisivamente en la armonización de los sistemas de control ambiental de las actividades industriales de mayor riesgo en la Unión Europea. Los desarrollos se proyectan, en primer lugar, en aspectos de procedimiento, al incorporar nuevas cuestiones (rehabilitación del suelo al cierre de las instalaciones o eficiencia energética) o; imponer obligaciones de inspección de las actividades afectadas. Los avances de mayor calado son sustantivos, al

---

<sup>52</sup> El primer informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva IPPC de 2005 señalaba “(...) en la mayoría de los Estados miembros, no se ha notificado la existencia de tales casos. La explicación podría encontrarse bien en una aplicación incompleta de esta disposición, bien en el hecho de que las condiciones de las MTD son suficientes para cumplir las normas de calidad medioambiental en determinados casos. Sin embargo, en el primer caso, la obligación de que los Estados miembros cumplan una norma de calidad medioambiental la impone el instrumento comunitario que establece esa norma”.

<sup>53</sup> Directiva 2008/105/CE, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas. El art. 4, que regula la determinación de las zonas de mezcla su proporcionalidad en relación con las condiciones de las autorizaciones y se prevé, en último término, que se dicten orientaciones en el plano de la Unión Europea.

consagrarse el estándar MTD (concretado en los BREF) como presupuesto para el ejercicio de las actividades afectadas.

Las autoridades estatales tienen que establecer ahora las condiciones de los permisos de conformidad con las “Conclusiones MTD” aprobadas por la Comisión y no pueden establecer valores límite de emisión menos rigurosos atendiendo a circunstancias particulares salvo si está debidamente acreditado en un análisis coste-beneficio que son desproporcionados; en cuyo caso, tienen que motivar la decisión y notificar la excepción a la Comisión.

Es evidente que el legislador de la Unión, ante las divergencias existentes en la aplicación del estándar MTD ha querido reducir el amplísimo espacio decisorio de las autoridades estatales<sup>54</sup>, aunque el otorgamiento de estas autorizaciones, que se proyectan sobre actividades de alto riesgo ambiental, no se configura en modo alguno como una potestad reglada, es decir, como un proceso de aplicación mecánica de las “Conclusiones MTD”. Es cierto que se ha reducido casi completamente el margen para rebajar este estándar pero sigue siendo necesario realizar, en el caso concreto, evaluaciones complejas y ponderar los intereses concurrentes (ambientales, salud de las personas, económicos, etc.), y siempre tendrá que valorarse la necesidad de imponer condiciones más exigentes atendiendo a las normas de calidad ambiental y estado del entorno, es decir, a la salud de las personas y el medio ambiente.

Este avance no solo supondrá mejoras ambientales sino que evitará falseamientos en la competencia en la Unión Europea.

El sistema de lucha contra la contaminación industrial de la Directiva 2010/75 no debe considerarse un punto de llegada sino de partida en la política de emisiones industriales de la Unión Europea. Los desarrollos producidos desde su aprobación (“Conclusiones MTD”; orientaciones sobre los Informes sobre la situación de partida del suelo, etc.); y, las numerosas cuestiones todavía pendientes de ser desarrolladas (entre otras muchas, ampliación del ámbito de aplicación, metodología de los análisis coste-beneficio a efectos de las exenciones en los valores límite de emisión, criterios de los análisis de riesgos) lo demuestran.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

---

<sup>54</sup> Sobre el carácter discrecional de estos permisos véanse HEINZ LAUDER, K. (2002), *The Europeanisation of Administrative Law*, Ashgate; REVUELTA PÉREZ, I. (2003):28; Respecto de la autorización ambiental integrada, con matices, PERNAS GARCÍA, J.J. (2004): 285.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A. (2012), “Valores límites 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* n° 29, págs. 1-49.

- (2014), *Derecho del medio ambiente*, La Ley.

CASADO CASADO L. (2013), La inspección ambiental en la Directiva 2010/75/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, de emisiones industriales y en la normativa española de transposición, *Revista Vasca de Administración Pública* n° 97, <https://www.euskadi.eus/t59auUdaWar/R2/t59auEjemplares/verEjemplar?inejem003=R&nuejem003=97&R01HNoPortal=true> Acceso 02/05/2018.

ESTEVE PARDO, J. (1999), Técnica, Riesgo y Derecho, Ariel, págs. 95 y sig. y, “La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible, *Revista de Administración Pública* n° 149, <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=147&IDA=24237> Acceso 02/05/2018.

FORTES MARTÍN, A. (2006), “En torno al empleo de las mejores técnicas disponibles como vestigio del moderno derecho administrativo ambiental”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n° 14.

- (2014), “Las mejores técnicas disponibles, versión 4.0 (o de la normatividad inmanente a las mejores técnicas disponibles en su nueva condición de *euro-meaning technical regulations*) *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100. <https://www.euskadi.eus/t59auUdaWar/R2/t59auEjemplares/verEjemplar?inejem003=R&nuejem003=99&R01HNoPortal=true> Acceso 02/05/2018.

GARCÍA URETA, A (2016), “Potestad inspectora y medio ambiente: Derecho de la Unión Europea y algunos datos sobre las Comunidades Autónomas”, *Actualidad Jurídica Ambiental* n° 54, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-potestad-inspectora-y-medio-ambiente-derecho-de-la-union-europea-y-algunos-datos-sobre-las-comunidades-autonomas/> Acceso 02/05/2018.

KESTERSON A. (2018) Implementing the Industrial Emissions Directive: The UK Environmental Permitting Regime for High-Risk Activities. In: Foreman J. (eds) *Developments in Environmental Regulation*. Palgrave Studies in Environmental Policy and Regulation. Palgrave Macmillan, Cham, DOI [https://doi.org/10.1007/978-3-319-61937-8\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-61937-8_6) Acceso 11/4/2018.

PERNAS GARCÍA, J. J. (2004), *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004.

- (2013) “La transposición de la Directiva de emisiones industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-%e2%80%9cla-transposicion-de-la-directiva-de-emisiones-industriales-y-su-incidencia-en-la-ley-de-prevencion-y-control-integrado-de-la-contaminacion/> Acceso 02/05/2018.

REVUELTA PÉREZ, I. (2003), *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons.

(2012), La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la Directiva de emisiones industriales: un estándar mínimo en la Unión”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 23.

REVESZ, R. (2010), “Análisis costo-beneficio en el Derecho ambiental de los Estados Unidos”, *Estudios públicos*, n° 117, <https://www.cepchile.cl/analisis-costo-beneficio-en-el-derecho-ambiental-de-los-estados-unidos/cep/2016-03-04/095210.html> Acceso 02/05/2018.

TARRÉS VIVES, M. (2006), “Las mejores técnicas disponibles en materia ambiental: fórmulas para su determinación”, en ESTEVE PARDO (Dir.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local* (2ª ed.), Fundación Democracia y Gobierno Local.

HEINZ LAUDER, K. (2002) *The Europeanisation of Administrative Law*, Ashgate.