

## “LIBERALIZACIÓN DEL MODELO DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS”

**Autora:** Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Las reflexiones que a continuación expongo devienen de mi intervención en el Seminario de investigación “20 años de prevención y control integrados de la contaminación. Balance y perspectivas”, celebrado en la Universidad de Huelva el pasado 20 de octubre de 2017. A partir de entonces y debido al interés que despertaron intervenciones y ponentes, la Directora del Seminario, Manuela Mora Ruiz, a quien reitero mi agradecimiento por su invitación, y yo misma, decidimos que merecía la pena su publicación a través de la Revista que dirijo “Actualidad Jurídica Ambiental”; lo que venimos haciendo desde el pasado mes de mayo.

Ocupar la posición de “coche escoba” tiene la ventaja o el inconveniente, según se mire, de conocer lo que los demás han expuesto sobre este tema. En tal sentido, llego a la conclusión de que poco o nada queda por añadir a los acertados argumentos expuestos por auténticos especialistas en la materia. Por tanto, a través de este comentario me limitaré a efectuar unas breves reflexiones acerca de la incidencia de la “liberalización” en la evolución del modelo de prevención y control integrados y si se ha traducido en la tan ansiada simplificación y descarga administrativa. Me ceñiré a dos aspectos concretos, a saber, las mejores técnicas disponibles y la integración de la declaración de impacto ambiental con la autorización ambiental integrada en una única resolución.

El significado del vocablo “liberalización”: hacer libre algo sometido a normas restrictivas, nos lleva a pensar en el grado de intervención de la Administración cuando se trata de limitar el ejercicio de actividades privadas (en nuestro caso, la explotación de industrias) y hasta dónde llegan o pueden llegar las Administraciones públicas cuando contrastan esas actividades privadas con el ordenamiento jurídico y con el interés público afectado, en general, antes de permitir las.

Tengamos en cuenta que cualquier procedimiento autorizatorio de actividades industriales y, por ende, económicas, debe tener claro que se está incidiendo en un bien común y público. A ello se suma que la propia

autorización ambiental integrada (AAI) es una técnica de intervención de carácter preventivo a la que se solapa un control a posteriori, cuya finalidad es la protección del medio ambiente y la salud de las personas. Autorización que en la práctica se traduce en una resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma –el ambiental- en la que se ubica la instalación, a través de la cual se permite explotar la totalidad o una parte de la misma, bajo determinadas condiciones y que, a nuestro entender, opera en interés del propio empresario.

Este proceso autorizatorio -de naturaleza reglada- que generalmente afecta a las industrias potencialmente más contaminantes, no puede concebirse de forma aislada respecto a otras exigencias sectoriales. Su articulación se traduce en una concurrencia de competencias sobre una misma materia que no puede derivar en confusiones innecesarias o solapamientos sino en coordinación y simplificación de trámites.

Ahora bien, el comodín del interés general, en el que a menudo se escuda la Administración para justificar una intervención más o menos intensa, con partidarios y detractores del modelo, no puede concebirse como un principio estático sino que debe amoldarse a los cambios económicos, sociales y ambientales; y, en paralelo, conciliarse con los intereses privados que representa la industria, en principio, símbolo de avance en cualquier país. Huelga decir que la AAI no es inmutable por lo que la Administración debe velar en todo momento por su adecuación a esas exigencias cambiantes del interés general.

En nuestra opinión, el diseño originario del propio modelo de prevención y control integrado ya fue de por sí liberalizador, desde el momento en que tendió a evitar o reducir la contaminación en tres medios conjuntamente: la atmósfera, el agua y el suelo; que hasta entonces se concebían de forma aislada dando origen a soluciones contradictorias y descompensadas. Se trataba de un enfoque “integrado” de la lucha contra la contaminación a través de un único permiso ambiental que abarcase esos tres sectores de la naturaleza de forma global.

Cuestión distinta es si a través del adelgazamiento de la tramitación administrativa o de una supuesta agilización o de la disminución del grado de intervención administrativa, se cumple o incluso se mejora el cumplimiento del objetivo principal de protección del medio ambiente. Y de qué forma actúa la Administración bajo el paraguas de un proceso liberalizador, en principio, más abierto y menos limitativo en aras a conseguir “presumiblemente” una industria menos contaminante y más competitiva.

En definitiva, se debe sopesar si el modelo liberalizador conlleva una menor intensidad en la intervención de la Administración y, sin con ello, se garantiza que la relación entre economía, actividad industrial y defensa del medio ambiente juegan al unísono y de forma positiva a través del instrumento de la AAI, cuya finalidad es anticipar la protección ambiental actuando sobre la causa o el origen de la contaminación. Nos recuerda *Villarejo Galende*, citando a su vez a *Martín Retortillo*, que el término “simplificación” tiene una doble acepción: simplificar es, por una parte, hacer más sencilla o menos complicada una cosa, y, por otra, reducirla. Y no se olvide, simplificar exige “legislar mejor”<sup>1</sup>, teniendo en cuenta que “la legislación no es un fin en sí misma sino un medio para obtener beneficios tangibles para los ciudadanos europeos y hacer frente a los desafíos comunes que tiene Europa ante sí” (COM (2016) 615 final). Y “legislar mejor” no solo significa añadir calidad al contenido de la norma, que también, sino facilitar la labor a su destinatario y al intérprete del derecho cuando se enfrente a la resolución del supuesto concreto.

Como suele ser habitual, el “quid” se traslada hacia la búsqueda de seguridad jurídica, que debería ir acompañada de un refuerzo en la vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente para preservar una competencia leal de los operadores. Añadimos que simplificar en la tramitación no significa que las cosas sean más fáciles, sobre todo, si aquel infinitivo se traduce en un exceso de flexibilidad o, incluso, acentúa la discrecionalidad por parte del órgano autorizante.

Pese a este periodo de tránsito hacia la tan ansiada simplificación administrativa, correlativa a la modernización de la Administración, la AAI se ha mantenido tal cual, ya que no ha sido sustituida por otras figuras que encarnan la supuesta agilización. Pensemos en la comunicación previa o en la declaración responsable, al fin y al cabo las abanderadas desde la aprobación de la Directiva de Servicios. Esta hipotética sustitución no resultaría lógica en el ámbito de las actividades presumiblemente más contaminantes. De hecho, son razones de protección del medio ambiente las que juegan como excepción a las reglas generales de aquella normativa liberalizadora, cuyo trasvase al ámbito de la AAI no estaría exento de riesgos, máxime cuando se trata de actividades cuyo impacto ambiental es intenso. Tampoco cuajaría la idea de que al inicio de la tramitación administrativa, el promotor asumiera a través de una simple declaración su responsabilidad en el cumplimiento de los estándares medioambientales exigibles. Cuestión distinta es que lo pudiera hacer cuando fuese necesaria la revisión o la modificación de la AAI dentro de un proceso simplificado.

---

<sup>1</sup> VILLAREJO GALENDE, H., “Simplificación Administrativa: Silencio administrativo; Licencias municipales y Responsabilidad Patrimonial”, en BELLO PAREDES, S.A. (Dir.), *Comentarios a la Ley de Economía sostenible*, Ed. La Ley, Las Rozas (Madrid), 2011, pg. 197.

El debilitamiento de control previo sobre la actividad en favor de un control ex post no cuadraría en demasía en este caso. De hecho, aquellas modalidades tintadas de cierto aligeramiento, siempre de acuerdo con el principio de proporcionalidad, resultarían insuficientes para garantizar el objetivo perseguido a través de la autorización. Y es que, la autorización ambiental integrada no debe concebirse como una carga administrativa o una compleja tramitación burocrática para el operador industrial sino que se trata de una herramienta que juega en su favor y, por ende, en el de todos.

El profesor *Germán Valencia* considera que la AAI se encuentra en principio a resguardo de las exigencias de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, debido a que las instalaciones sujetas a dicha autorización realizan actividades de tipo industrial que no pertenecen al sector servicios; son las de mayor potencial contaminante; y aquella autorización viene impuesta por la propia normativa comunitaria europea<sup>2</sup>.

No obstante, la eliminación de controles previos se vio impulsada a través de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que amplió el principio de la excepcionalidad de los controles previos a toda clase de actividades económicas, no únicamente las de servicios objeto de la Directiva europea. Ahora bien, el principal cometido de esta ley fue establecer principios y normas básicas que garantizaran la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión. Bastaría con haber echado mano del artículo 38 de la Constitución Española, que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, debiendo los poderes públicos garantizar y proteger su ejercicio.

Pese a todo, aquella ley incide en la necesidad de que no se genere un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implique mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad (artículo 7). Y es que, los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación han sido una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando a las administraciones en los últimos años. Pensemos que ante una situación económica globalizada y acelerada, las modificaciones que se exigen a la industria son muy frecuentes y de respuesta rápida.

---

<sup>2</sup> VALENCIA MARTÍN, G., *Autorización ambiental integrada y licencias municipales*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2018, pgs. 202-205.

La afirmación de que la autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, no debería disuadirnos de entrar a examinar, aunque sea someramente, si en la práctica se ha alcanzado cierto grado de simplificación en la tramitación procedimental que haya derivado en un marco regulatorio eficiente, descargado de lo innecesario y con una minimización de cargas administrativas. Únicamente nos detendremos en dos extremos que desde el modelo originario han podido contribuir a esta ensalzada liberalización. A saber, por una parte, las conclusiones sobre las MTD y, por otra, la integración de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y autorización ambiental integrada, que complementaré a través de algunos ejemplos de normativa y jurisprudencia.

### **INCERTIDUMBRE CIENTÍFICA, AVANCES TECNOLÓGICOS Y MEJORES TÉCNICAS DISPONIBLES**

La primera cuestión que nos planteamos en conexión con este modelo liberalizador es el alcance de la incertidumbre científica y tecnológica que constantemente planea sobre el legislador y, por ende, afecta al intérprete del derecho. Con motivo de un tema ajeno al que nos ocupa, tuve la oportunidad de reflexionar acerca de si el sistema jurídico puede basarse en una remisión constante a las determinaciones de la ciencia o su trasvase automático al derecho, o, si por el contrario, el legislador debe dar una respuesta que intente rayar en la seguridad jurídica.

Conscientes de que no existe actividad industrial con riesgo cero, sin embargo, ha sido el propio Parlamento Europeo el que ha señalado que los responsables políticos deben disponer de datos científicos más precisos, actualizados y exhaustivos para poder adoptar decisiones con más fundamento. E incluso la Agencia Internacional de la Energía, en sus "reglas de oro", apela a la necesidad de marcos regulatorios apropiados sobre bases científicas sólidas y datos de alta calidad.

Si trasladamos estos pensamientos al ámbito que nos ocupa, queremos referirnos a las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD), que son la base principal para el establecimiento de las condiciones de la AAI. Mientras que una parte de la doctrina entiende que son auténticas normas jurídicas de contenido técnico que obligan en cuanto a los resultados que contienen, otra parte considera que no son jurídicamente vinculantes. El profesor *Fortes Martín*, a raíz de la Directiva 2010/75 de emisiones industriales se plantea si a resultas de estas conclusiones, las MTD han pasado o no a proyectar una verdadera fuerza jurídica de obligar a través de Decisiones de

Ejecución, para llegar a la conclusión de que son “el auténtico fundamento legal de la operatividad técnica de una instalación”<sup>3</sup>.

Es cierto que el procedimiento administrativo de control integrado viene marcado por un complejo contenido técnico que no puede desembocar en la tecnificación absoluta del ámbito jurídico, pero también lo es que un criterio uniforme patrocinado por las conclusiones sobre las MTD impregna de seguridad jurídica al modelo autorizatorio y beneficia tanto a operadores como a autoridades administrativas. De otra forma, aquel objetivo no se conseguiría y, menos aún, con la coyuntura que afortunadamente representa el avance de la ciencia y de la técnica, amén de que resulte imprescindible analizar y valorar los cambios y la evolución de las MTD. El derecho precisa de la ciencia y viceversa.

Un cometido que, a su vez, viene de la mano del “Proceso de Sevilla”, cuya base se constituye por el intercambio de una información de gran envergadura procedente de los Estados miembros de la UE y de su amplio tejido industrial, de institutos de investigación y ONGs, más su posterior organización y depuración. De hecho, el propio sector industrial forma parte de este proceso y participa en sus decisiones, por lo que se presume un consenso predeterminado sobre el nivel de riesgo aceptable. El problema surge cuando los Estados o los operadores no ponen a disposición del Proceso todo el “material necesario” o se plantea la disyuntiva entre proteger y/o favorecer a sus industrias, lo que puede dar origen a complicaciones posteriores.

Quizá se trate de un reconocimiento atípico en la normativa sobre prevención y control integrados de la contaminación, articulado sobre la base de unas conclusiones ambiciosas medioambientalmente y, a la vez, viables desde el punto de vista económico. Paralelamente, el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (TRLPCIC) continúa permitiendo la determinación de condiciones de autorización que se basen en una MTD no descrita en las conclusiones. Se plantea el interrogante de qué ocurre para el caso de que las conclusiones sobre las MTD no cubran determinadas actividades o no traten todos los posibles efectos de una actividad.

A su vez, los documentos BREF no son vinculantes sino que indican el estado en que se encuentran los conocimientos técnicos en materia de MTD, en realidad un auténtico cajón de información. Tampoco las conclusiones

---

<sup>3</sup> FORTES MARTÍN, A., “La revisión del tratamiento jurídico de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD)”, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 4-junio-2018, pgs. 20 y 21.

sobre las MTD obligan directamente por sí mismas a los órganos autorizatorios aunque sí tienen efecto jurídico vinculante los niveles de emisión asociados a las MTD, al fin y al cabo, las técnicas disponibles más avanzadas en cada sector industrial. A ello se suma que bajo determinadas circunstancias pueden establecerse valores de emisión menos estrictos que los establecidos en las MTD.

Huelga decir que las MTD son las más avanzadas con las que cuentan los empresarios y puede afirmarse que su grado de precisión es firme, por lo que prácticamente vienen avocados a su adopción. En este sentido, el reforzamiento que ha experimentado su aplicación desde los primeros pasos del proceso integrado de autorización resulta palpable. Pero también es cierto que el órgano administrativo autorizante, a la hora de fijar los límites de emisión en la autorización, continúa contando con un amplio margen de decisión (artículo 7 TRLPCIC) que se aleja de la simplicidad y liberación de cargas. Dejamos apuntado que generalmente "cada documento BREF se compone por unas 500 a 1000 páginas, que derivan en unas 20/50 conclusiones de MTD que conformarán la Ley".

Recordemos que el contenido mínimo de la AAI debe incluir las MTD establecidas en las conclusiones relativas a las MTD que utilice la instalación para alcanzar los valores límite de emisión. Asimismo, estas conclusiones deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones de la autorización (artículo 22-1a) y 4 TRLPCIC).

¿Basta con una simple mención de las MTD?

El peregrinaje por el contenido de las Órdenes o Resoluciones autonómicas a través de las cuales los órganos ambientales otorgan las AAI en sus diversas modalidades no es tarea fácil. Entre grupos, códigos, medidas, focos de emisión y un largo etcétera, lo cierto es que la mayor parte de las CCAA responden a un esquema predeterminado cuyo contenido difiere de unas a otras. Estas distintas versiones no deberían originar problemas si todas ellas consiguieran idénticos resultados y no fueran contradictorias. Por el contrario, la apreciación de diferencias significativas entre unas y otras desemboca en la fragmentación del mercado interior. Sin apartarnos de las MTD y aun después de la entrada en vigor del TRLPCIC, nos cuesta encontrar una resolución escrita en la que se aluda expresamente a las conclusiones sobre MTD que, sin duda, facilitarían la labor al titular de la explotación. Únicamente vamos a citar algunos ejemplos acotados al periodo de 2017.

Diversas autorizaciones describen los focos de emisión de contaminantes del proceso industrial, establecen valores límites de emisión o

responden a un esquema semejante en el condicionado de la AAI: 1.- Producción, tratamiento y gestión de residuos. 2.- Medidas de protección y control de las aguas, del suelo y de las aguas subterráneas. 3.- Plan de ejecución 4.- Vigilancia y seguimiento. 5.- Prescripciones finales. Anexo.- Informe de impacto ambiental<sup>4</sup>.

Esto no quiere decir que debemos pasar por alto y citar algunos ejemplos de CCAA que expresamente se refieren a las MTD en los otorgamientos de AAI.

Resaltamos la Resolución de 26/07/2017, de la Viceconsejería de Medio Ambiente, por la que se otorga autorización ambiental integrada para explotación porcina de 7.200 plazas de cebo<sup>5</sup>. Esta Resolución se remite a la Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión de 15 de febrero de 2017<sup>6</sup>, por la que se establecen las conclusiones sobre las MTD en el marco de la Directiva 201/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, respecto a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos. En consecuencia, las AAI que se otorguen a partir del 21 de febrero de 2017 deben emitirse adaptadas a la misma, y las condiciones que en ellas se establezcan serán “de obligado cumplimiento a partir de ese momento para las explotaciones”.

Consta como antecedente el requerimiento al titular de la explotación de documentación adicional a la aportada, el cual presenta dos alegaciones consistentes en aclarar la MTD 5, tanto en lo referente a la tipología de bebederos a instalar como a la fórmula de gestión de la totalidad de estiércoles producidos en la explotación ganadera.

---

<sup>4</sup> Resolución de 23 de junio de 2017, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se otorga autorización ambiental unificada para almazara y balsa de evaporación de efluentes, promovida por Casas de Hitos, SL, en el término municipal de Navalvillar de Pela. (DOE núm. 148, de 10 de agosto de 2017).

Resolución de 24 de abril de 2017, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se otorga autorización ambiental unificada a la instalación de producción de briquetas de carbón vegetal y almacenamiento y envasado de carbón vegetal, titularidad de EXCARBRI, SL, en el término municipal de Valverde de Leganés (DOE núm. 105, de 2 de junio de 2017).

Resolución de 7 de junio de 2017, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se otorga autorización ambiental unificada para la construcción de una balsa de evaporación de efluentes del proceso de aderezo de aceitunas, promovida por Riberol SAT N 5472, en el término municipal de Ribera del Fresno. (DOE núm. 132, de 11 de julio de 2017).

<sup>5</sup> (DOCM núm. 154, de 9 de agosto de 2017).

<sup>6</sup> (DOUE de 21 de febrero de 2017)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0302&rid=1>



A continuación, se determina que el órgano competente para otorgar la AAI debe tener en cuenta que en el funcionamiento de las instalaciones se adopten las medidas adecuadas para prevenir la contaminación mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles, siendo referencia obligada para el establecimiento de sus condiciones las Decisiones de la Comisión Europea en las que se recogen las conclusiones relativas a las MTD. A título de ejemplo, MTD1 Sistema de Gestión Ambiental. MTD2 Buenas prácticas ambientales MTD3 Estrategia de alimentación y una formulación del pienso en cuanto al nitrógeno MTD4 Estrategia de alimentación y una formulación del pienso en cuanto al fósforo.

En esta línea, nos referimos a la Resolución de 03/07/2017, de la misma Viceconsejería, por la que se otorga autorización ambiental integrada para granja avícola, ubicada en el término municipal de Mira.<sup>7</sup>

La Resolución dice expresamente: *“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 ella. 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”*.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, citamos la Resolución de 24 de agosto de 2017, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental<sup>8</sup>, por la que se actualiza la autorización ambiental integrada de una explotación porcina de cebo existente para una capacidad de 3.000 plazas, en el término municipal de Tamarite de Litera (Huesca). En el apartado 5 se prevé la aplicación de las MTD. Reconocemos que se trata de una actualización -son muy numerosas las actualizaciones o revisiones de autorizaciones de instalaciones existentes para adaptarlas a los cambios tecnológicos-, pero la propia Resolución establece las técnicas que deben aplicarse en el desarrollo de la actividad autorizada. El titular de la explotación debe adoptar las medidas que se incluyen en la ya citada Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles: MTD 2. Buenas prácticas ambientales. MTD 5. Uso eficiente del agua. MTD 8. Uso eficiente de la energía. MTD 18. Evitar emisiones generadas en el

---

<sup>7</sup> (DOCM núm. 136, de 14 de julio de 2017)

<sup>8</sup> (BOA núm. 186, de 27 de septiembre de 2017)

almacenamiento de los estiércoles. MTD 20. Aplicación al campo del estiércol. MTD 22. Reducción de la emisión de amoniaco a la atmósfera con la incorporación al suelo. MTD 30. Reducción de las emisiones de amoniaco a la atmósfera, aumentando la frecuencia de evacuación de los estiércoles al exterior y limpieza frecuente de las instalaciones.

Lo mismo ocurre con la Orden FYM/785/2017, de 28 de agosto, por la que se modifica la Orden FYM/948/2012, de 22 de octubre, a través de la cual se concede autorización ambiental para la instalación de fabricación de clínker y cemento ubicada en el término municipal de Venta de Baños (Palencia)<sup>9</sup> titularidad de una cementera, como consecuencia de la revisión de dicha autorización para adaptación a las MTD y al Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022. En este caso se alude a la Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de marzo de 2013 (2013/163/UE) por la que se establecen las conclusiones sobre las MTD en la fabricación de cemento, cal y óxido de magnesio<sup>10</sup>.

En la Resolución del Delegado Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Almería sobre el Expediente AAUA/AL/0001/14, relativo a la “planta de tratamiento de residuos plásticos, en el paraje “el Hornillo”, dentro del término municipal de El Ejido”, si bien resulta de fácil comprensión, apenas se alude a las MTD cuando se otorga autorización ambiental unificada (que no AAI) a la mercantil en cuestión, a los efectos ambientales previstos en Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Se limita a exponer que la ejecución del proyecto se supedita a las condiciones recogidas en el Proyecto, en el Estudio de Impacto Ambiental y en el resto de la documentación técnica presentada por el promotor, así como las establecidas adicionalmente en los siguientes anexos: Anexo I: Descripción de la Actuación. Anexo II: Condiciones Generales. Anexo III: Límites y condiciones técnicas. Anexo IV: Plan de Vigilancia y Control. Anexo V: Evaluación de la actuación.

Este esquema se mantiene en la práctica totalidad de las resoluciones de esta Comunidad, pionera en la simplificación administrativa de un procedimiento tendente a que el resultado de la evaluación global de la actividad culmine en una resolución única, la autorización ambiental unificada, que incluye a su vez la evaluación de impacto ambiental. De hecho, en las resoluciones sobre este tipo de autorizaciones se integran todas las autorizaciones y pronunciamientos ambientales que corresponden a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y que son

---

<sup>9</sup> (BOCyL núm. 183, de 22 de septiembre de 2017) <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2017/09/22/pdf/BOCYL-D-22092017-5.pdf>

<sup>10</sup> (DOUE de 8 de abril de 2013) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0163&rid=1>

necesarias con carácter previo al inicio de la actuación. Esto supone un avance muy importante que deriva en un claro protagonismo del órgano ambiental.

En síntesis y con carácter global, dentro de la tramitación procedimental echamos en falta la coherencia y uniformidad que aportaría el desglose e interpretación en cuanto a su aplicación de las conclusiones sobre MTD, presentes y ausentes al mismo tiempo en el contenido de una AAI. El modelo no debe consistir en el trasvase automático de la información facilitada por el promotor con su solicitud sino que la autorización debería ser detallada y no limitarse a la transcripción de las MTD establecidas en las Decisiones de ejecución. Más allá de la refundición, se visualiza una normativa exigente en este extremo pero que pierde fuerza a través de la flexibilidad. “Y no todo vale”.

## **INTEGRACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA**

La segunda cuestión que nos planteamos en este mismo ámbito de la liberalización es si se ha llevado a cabo una auténtica coordinación entre la evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada y si el entrecruzamiento entre órganos sustantivo y ambiental se ha resuelto de manera airosa. Y es que, la percepción de los operadores económicos ante esta dualidad era la de complejidad del proceso, alargamiento de plazos y encarecimiento de costes<sup>11</sup>. En este sentido, se debe analizar el grado de detalle de la legislación básica para entender de qué forma las legislaciones autonómicas han procedido a su matización o enriquecimiento. La cuestión controvertida es si resulta jurídicamente admisible que en una misma y única resolución administrativa se formule simultáneamente la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y la AAI de un proyecto.

En principio, las CCAA podían disponer lo necesario “para posibilitar la inclusión” en el procedimiento de otorgamiento de la AAI de las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental (artículo 11.4 Ley 16/2002). Apartado que fue modificado por la Ley 5/2013, de 11 de junio, en el que se prescinde del infinitivo “posibilitar” que queda sustituido por la siguiente expresión: “dispondrán lo necesario *para incluir* las siguientes actuaciones (...)”. De la posibilidad de inclusión se pasó a la inclusión propiamente dicha. Ya no se trata de una mera posibilidad sino de un imperativo que abarca tanto el procedimiento de otorgamiento como el de

---

<sup>11</sup> Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: estudio de la autorización ambiental integrada. Resumen ejecutivo 2011. Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y COE-CEPYME.

modificación. Ahora bien, ¿las CCAA *han dispuesto lo necesario* para que el engranaje funcione? O dicho de otra forma, ¿qué es lo necesario?

No nos aclara este extremo la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que prevé expresamente la relación entre EIA y AAI, de tal forma que las CCAA deben disponer lo necesario “para incluir las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental, *cuando así sea exigible*, en el procedimiento de otorgamiento y modificación de la autorización ambiental integrada” (artículo 16).

Sí que ha introducido algún aspecto novedoso el TRLPCIC que reitera la posibilidad de integración de las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental, a la que añade otras figuras previstas en la normativa autonómica, cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la Comunidad Autónoma (artículo 11.4). En estos supuestos -y quizá sea lo más novedoso-, la solicitud de la AAI incluirá, además, el estudio de impacto ambiental o, en su caso, el documento ambiental y demás documentación exigida por la legislación que resulte de aplicación. La traducción práctica es que la AAI debe contener la declaración de impacto ambiental o, en su caso, el informe ambiental, u otras figuras de evaluación ambiental establecidas en la normativa que resulte de aplicación (artículos 12.3 y 22.8).

En este maridaje se han dado pasos positivos y la intención del legislador estatal, plausible en todo caso, es que ambos procedimientos se integren. Sin embargo, no apreciamos todavía una integridad real, que casaría perfectamente con la agilización y simplificación del procedimiento autorizatorio. Quizá la legislación básica adolezca de falta de detalle o de precisión por lo que, de nuevo, han sido algunas CCAA las que a través de sus legislaciones específicas han integrado ambos procedimientos.

Expondré un ejemplo a través de la Resolución de 8 de mayo de 2017, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por la que se formula DIA y se otorga nueva AAI a la instalación existente de fabricación de productos químicos inorgánicos y orgánicos, por el aumento de la actividad productiva, así como su revisión, ubicada en el término municipal de Sabiñánigo (Huesca), y promovida por Ercros, S.A.<sup>12</sup>

Con carácter previo y a tenor de lo dispuesto en la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental es el organismo sustantivo competente para otorgar las AAI.

---

<sup>12</sup> (BOA núm. 105, de 5 de junio de 2018). <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCG?CMD=VEROBJ&MLKOB=965257842929>

La empresa Ercros, S.A. presentó una solicitud de modificación sustancial de la AAI, con evaluación de impacto ambiental ordinaria por la instalación de un electrolizador cloro-sosa que origina un aumento en la producción de los productos químicos que se fabrican. En su solicitud incluyó el estudio de impacto ambiental del proyecto de ampliación que señala los principales impactos durante las fases de construcción y funcionamiento, al tiempo de incluir un estudio de dispersión para analizar el impacto de las emisiones de HCl y Cl<sub>2</sub> generadas por la ampliación. El proyecto básico incluye un análisis de las MTD de la planta de cloro-potasa existente y del proyecto de planta de cloro sosa en relación al documento de conclusiones del sector cloroalcalí.

La ampliación de la capacidad de productos químicos se corresponde con una industria incluida en los apartados 5.1.2.IV del anexo I y 4.2.d) del anexo IV, de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, por lo que está sujeta a estudio de impacto ambiental previo de la ampliación y a modificación sustancial de la autorización ambiental integrada. Su autorización debe ser revisada para la adecuación de las instalaciones actuales a las MTD recogidas en las Decisiones que son de aplicación (la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 9 de diciembre de 2013, por la que se establecen las conclusiones sobre las MTD para la producción de cloro-alcalí<sup>13</sup> y la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 30 de mayo de 2016, por la que se establecen las conclusiones sobre las MTD para los sistemas comunes de tratamiento y gestión de aguas y gases residuales en el sector químico<sup>14</sup>).

El Instituto Aragonés de Gestión Ambiental considera que la pretensión suscitada es admisible para la formulación de DIA y la obtención de la AAI de la actividad ampliada, supeditada al cumplimiento de las cláusulas del correspondiente condicionado ambiental, entre las que se incluyen las medidas correctoras y protectoras indicadas en el estudio de impacto ambiental y el desarrollo del programa de vigilancia ambiental que figura en el mismo.

Se advierte que la DIA perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si no se hubiera iniciado la ejecución del proyecto de ampliación en el plazo de cuatro años desde su publicación en el "Boletín Oficial de Aragón".

---

<sup>13</sup> (DOUE de 11 de diciembre de 2013 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0732&rid=2>

<sup>14</sup> (DOUE de 9 de junio de 2016) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0902&rid=3>

Finalmente se otorga la AAI revisada con la descripción, condiciones, obligaciones y derechos que se indican en la Resolución: Capacidad de producción. Descripción de la instalación. Consumos. Emisiones de la instalación y control de las mismas. Aplicación de las mejores técnicas disponibles. Producción de cloro-álcali. Con el fin de reducir las emisiones de la instalación y optimizar el uso de materias primas y energía, la empresa ha adoptado las medidas incluidas en la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 9 de diciembre de 2013.

En la misma línea, citamos la Resolución de 31 de octubre de 2018, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por la que se formula la DIA y se otorga la AAI para ampliación de una explotación porcina de cebo<sup>15</sup>, en la que expresamente se acuerda: “formular declaración de impacto ambiental compatible de la ampliación a los solos efectos ambientales y sin perjuicio del condicionado impuesto en la autorización ambiental integrada y supeditada al cumplimiento del condicionado ambiental que se incluye en la presente resolución”.

A sensu contrario, nos referimos a la Resolución de 21 de abril de 2017, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por la que se formula DIA y se deniega la AAI para la construcción de explotación de cebo de porcino con capacidad de 420 UGM (3.500 plazas de cebo), habiéndose iniciado el expediente con 480 UGM (4.000 plazas de cebo)<sup>16</sup>.

En este caso, la instalación proyectada cumple la normativa sobre distancias mínimas a otras instalaciones ganaderas de la misma y de otras especies, pero incumple la distancia de 200 metros a yacimientos arqueológicos, lo que supone un incumplimiento del anexo VII de la Orden de 13 de febrero de 2015, de los Consejeros de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, de Política Territorial e Interior, y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se sustituyen varios anexos de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, según el cual entre la documentación requerida para tramitar la evaluación de impacto ambiental se incluye el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa sectorial aplicable (en este caso, el Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón, de la distancia mínima a yacimientos arqueológicos); el Instituto acuerda formular DIA incompatible y denegar la AAI del proyecto de explotación

---

<sup>15</sup> (BOA núm. 229, de 27 de noviembre de 2018) <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1049177460000>

<sup>16</sup> (BOA núm. 118, de 22 de junio de 2017) <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=968029145858>

porcina por incumplimiento de las distancias legalmente señaladas, que deben ser de 200 metros.

Al margen de estos ejemplos y, en nuestra opinión, resulta totalmente lógico que las actuaciones referentes a evaluación de impacto ambiental se refundan con el procedimiento de autorización integrada, al tratarse la DIA de un informe preceptivo que determinará si procede o no, a los efectos ambientales, la realización del proyecto. Y todo ello en aras a conseguir la anhelada simplificación. Al fin y al cabo, se trata de unificar la pluralidad de la intervención administrativa cuando en un ámbito sectorial concreto confluye la actuación de varias administraciones públicas.

Lo contrario supondría una disgregación inútil contraria a la voluntad del legislador, que permite coordinar e integrar ambos procedimientos. No lo ha entendido así el Tribunal Supremo en su sentencia 1298/2017, de 18 de julio de 2017 que conoce del recurso planteado por la Asociación de Vecinos de Morata de Tajuña y Ecologistas en acción Madrid contra la sentencia del TSJ de Madrid de 2 de junio de 2016. Los recurrentes consideran que la AAI no puede ser resuelta y publicada conjuntamente con la DIA, siendo que se trata de dos instrumentos distintos, con un objeto y una naturaleza jurídica diferente, uno de carácter resolutorio y, el otro, en puridad un mero informe. En suma, que la DIA debe emitirse y publicarse en todo caso, y preceptivamente, con carácter previo al otorgamiento de la mencionada AAI.

El Alto Tribunal avala la línea defendida por los recurrentes al considerar que ambos procedimientos son independientes, escudándose en que la DIA -y también su publicación- deben efectuarse con carácter previo a la autorización y no coincidir en la misma fecha. De esa manera, la Administración actuante puede ponderar con carácter previo los valores ambientales concurrentes antes de adoptar una resolución. A juicio del Tribunal, es necesario valorar el contenido de la DIA y posteriormente decidir si se otorga o deniega la AAI. "De otro modo, la declaración de impacto ambiental se convierte en el auténtico acto decisor del procedimiento, que tampoco es lo pretendido por la normativa aplicable; y que, por el contrario, reclama, antes bien, la prosecución del procedimiento tras la declaración".

En síntesis, el Tribunal considera improcedente adoptar en una única resolución dos pronunciamientos administrativos –la AAI y la DIA- por cuanto siendo su objeto y naturaleza distintos, no cabe su resolución conjunta y simultánea.

No compartimos el contenido de esta sentencia que acentúa la complejidad en detrimento de la simplificación. En nuestra opinión, es perfectamente lícito emitir una única resolución en la que se incorpore tanto la

AAI como el condicionado de la DIA, máxime cuando la evaluación de impacto ambiental no deja de ser un procedimiento instrumental respecto del procedimiento sustantivo.