

**MÁSTER EN DERECHO AMBIENTAL (MIDA 2014-2015):
TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

**INTERRELACIÓN ENTRE LA LEY 16/2002, DE 1 DE JULIO, DE
PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN Y EL
RESTO DE NORMAS SECTORIALES EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL A
EFECTOS DE LA TRAMITACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL
INTEGRADA**

AUTORA: LUCÍA ORTEGA

1. CUESTIONES PREVIAS.

1.A. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEDIOAMBIENTAL: PROBLEMÁTICA

- REGULACION DEL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Previamente al análisis del tema objeto de la presente tesina, resulta conveniente realizar un breve estudio del ordenamiento jurídico medioambiental y de la problemática que suscita la actual aplicación práctica de la regulación del marco competencial en la materia medioambiental.

En efecto, la normativa en materia de protección del medio ambiente puede provenir de dos entidades principales, como a continuación se verá, estas son, el Estado español y las diferentes Comunidades Autónomas. Sin embargo, debe matizarse dicha afirmación, ya que debe, asimismo, tenerse en cuenta que gran parte de la normativa jurídica ambiental dictada por el Estado español suele proceder, a su vez, de la incorporación al ordenamiento jurídico español de normativa proveniente de la Unión Europea.

Centrando la cuestión en el ordenamiento jurídico español, el precepto base del que parte cualquier disposición de carácter ambiental es el artículo 45 de la Constitución Española de 1978, que establece:

“Todos tienen derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el Medio Ambiente, apoyándose en la indisoluble solidaridad colectiva. Para quienes violen lo determinado en el apartado anterior se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”

La preocupación por la protección del medio ambiente es uno de los aspectos más innovadores y característicos de la parte dogmática de la vigente Constitución Española. El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona es una de las más ambiciosas aspiraciones del constituyente, pues pocos principios rectores de la política social y económica requerirán un mayor esfuerzo para su realización. Y es que bajo el artículo 45 subyace el derecho de los ciudadanos a gozar de una calidad de vida que sea coherente con la dignidad de la persona

reconocida en el artículo 10¹. Ambos valores han sido vinculados en la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, y solo en este contexto puede entenderse la importancia del art. 45 CE.

Para concretar qué debe entenderse por medio ambiente, es necesario tener en cuenta que nos encontramos ante un concepto jurídico parcialmente indeterminado, para cuya concreción sirve la sentencia constitucional antes citada. Dicha Sentencia del Tribunal Constitucional comienza señalando que el constituyente parte de una concepción amplia del medio ambiente, que incluye no sólo los recursos naturales sino también los elementos artificiales que rodean a la vida humana (Fundamento Jurídico 4º). El Tribunal Constitucional señala que el término “medio ambiente” que se contiene en el art. 45 debe ser interpretado de forma mucho más amplia que la contenida en el art. 149.1.23. La Sentencia del Constitucional 306/2000 ha confirmado que el término “medio ambiente” debe ser interpretado de forma más amplia en el artículo 45 que en el 149.

- DISTRIBUCION COMPETENCIAL MEDIOAMBIENTAL EN LA CE78

La distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas viene claramente establecida en el artículo 149.1.23 de la Constitución Española. Dicho precepto establece que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre la *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”*.

Por su parte, el art. 148.1.8 de la Constitución, atribuye a las Comunidades Autónomas *“la gestión en materia de protección del Medio Ambiente.”*

En un primer momento la jurisprudencia constitucional reconoció al Estado la posibilidad de dictar una legislación sumamente minuciosa en aras de garantizar el debido respeto al medio ambiente en todas las Comunidades Autónomas (Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988). Posteriormente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, en relación con la Ley de Costas, llegará a afirmar que en materia medioambiental la interpretación de la Constitución obliga al Estado a dejar menor margen de desarrollo a la normativa autonómica.

Sin embargo, esta doctrina fue superada a mediados de los 90, en particular con la Sentencia del

¹ GALINDO ELOLA, Fernando; Sinopsis del artículo 45 de la Constitución Español, Congreso de los Diputados.

Tribunal Constitucional 156/1995, en la que se afirmaba el carácter de la legislación básica como patrón mínimo indispensable para la protección del medio ambiente. La materia ambiental se divide en niveles, debiendo ser el estatal suficientemente homogéneo y adaptable a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a las competencias ejecutivas, la doctrina constitucional ha seguido una tendencia similar, ya que sentencias más modernas han restringido la posibilidad del Estado de asumir funciones como la potestad de autorización, sancionadora o de inspección, que son asumidas por las Comunidades Autónomas (véase la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, a título de ejemplo, en materia de parques naturales de ámbito intracomunitario).²

1.B. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ACTUAL MARCO JURÍDICO AMBIENTAL.

La preocupación por el cuidado del medio ambiente no es un hecho desconocido en la historia. Encontramos precedentes del Derecho medioambiental que se remontan a la Antigua Roma. Ya entonces aparece la prohibición de algunas actividades que podían producir daños para la salud pública, tales como la contaminación de las aguas destinadas al consumo de las ciudades. Se crean en ese momento zonas de protección, sistemas de vigilancia y un régimen de sanciones por daños ocasionados por actos ilícitos.

En la Edad Moderna la preocupación por la creciente deforestación lleva a la Novísima Recopilación a desarrollar numerosos preceptos orientados a la preservación de los bosques y pastos. El Derecho de aguas sufre también paulatinas transformaciones. A pesar de que en Castilla se mantiene el régimen de libre explotación en el Reino de Aragón aparecen progresivamente limitaciones de uso derivadas de la mayor necesidad de racionalizar el consumo en las regiones más secas.

En el siglo XIX surgen numerosas disposiciones que pretenden armonizar la creciente explotación de los recursos naturales. Se aprecia un creciente intervencionismo en todos los campos. En materia de montes las Ordenanzas de Javier de Burgos de 1833 rompen por vez primera con la libertad absoluta de utilización por los propietarios al imponer ciertos límites dirigidos a la conservación de

² PEREZ LUÑO, Antonio Enrique; Artículo 45. Protección del medio ambiente., en Comentarios a la Constitución española de 1978 (dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil): Cortes Generales, 1996-1999, vol. IV, p. 237-276.

los montes³. La legislación hidráulica encuentra su punto de inflexión en la Ley de Aguas de 1866, que demanializa todas las aguas corrientes del país.

Sin embargo no es hasta finales del siglo XIX e inicios del XX cuando aparece por vez primera el que hoy conocemos como Derecho medioambiental. Se trata de un Derecho marcadamente internacionalista, basado en gran parte en convenios entre diferentes Estados destinados a proteger algunos recursos concretos como el Convenio de París de 1902 de protección de las aves útiles para la agricultura. Otro hito relevante lo encontramos en el laudo arbitral internacional del conocido como Caso Fundición de Trail, de 11 de marzo de 1941, que concluye que *“ningún Estado tiene derecho a usar o permitir el uso de su territorio de tal manera que se causen daños por emisiones en o al territorio de otro Estado”*.

El punto de inflexión lo encontramos en la aprobación de la Carta de Naciones Unidas en 1945. Si bien ésta no incluye preceptos destinados a la cuestión medioambiental sí que servirá como marco para el planteamiento de los incipientes problemas que generaba la sobreexplotación de los recursos naturales. Así, en 1949 tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la conservación y utilización de los recursos. En las dos décadas siguientes se elaborarán numerosos Tratados de carácter medioambiental, tales como el conocido como “Convenio de Ramsar”, que introduce ya muchas de las técnicas de protección de los recursos naturales que se emplean en la actualidad.

- NORMATIVA EUROPEA

Debemos referirnos a la importancia que en estos momentos tiene la protección del entorno natural en los Tratados constitutivos de la Unión Europea. Éstos no contenían en su redacción original ninguna mención al medio ambiente, por lo que tuvo que ser la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la que reconociera que éste era un objetivo implícito de la Comunidad (Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre Directiva para la eliminación de residuos de 17 de marzo de 1993; Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre Directiva de industria de óxido de titanio; Asunto C-300/89).

Si bien en los primeros años de construcción de la Comunidad Europea, los asuntos medioambientales no constituían una prioridad para los poderes públicos y los agentes económicos,

³ FERNANDEZ SALMERON, Manuel; La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico.

en la década de los 70 cuando surgió la preocupación por el medio ambiente que está en la raíz de las primeras iniciativas comunitarias en este ámbito⁴. En la cumbre de París de julio de 1972, los jefes de Estado y de Gobierno reconocieron que, en el contexto de la expansión económica y la mejora de la calidad de vida, debía prestarse una atención especial al entorno.

De esta forma se dio la señal para el lanzamiento del primer programa de acción que estableció el marco de la política medioambiental comunitaria para el período 1973 a 1976. Este programa vino seguido de otros programas plurianuales del mismo tipo que llevaron a la adopción de una serie de directivas sobre la protección de los recursos naturales (el aire y el agua), la lucha contra la contaminación sonora, la conservación de la naturaleza y la gestión de los residuos.

No obstante, se admite generalmente que la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987 fue la reforma determinante para el medio ambiente puesto que añadió un título específico en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea. A partir de ese momento, las medidas comunitarias han podido desarrollarse sobre una base jurídica explícita que define los objetivos y los principios fundamentales de la acción de la Comunidad Europea en relación con el medio ambiente. El Acta estableció asimismo que las demás políticas comunitarias debían incluir requisitos de protección del medio ambiente⁵.

Actualmente el Tratado de la Unión Europea incluye entre sus objetivos en el art. 3.3 el establecimiento de *“un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”*. En un sentido similar, el art. 11 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea señala que *“las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”*.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce el medio ambiente como competencia compartida de la Unión en el artículo 4, y posteriormente regula las políticas medioambientales en sus artículos 191 a 193. Entre los objetivos que se enumeran encontramos la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente

⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano; Origen y desarrollo del Derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario europeo; McGraw-Hill.

⁵ De internet; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:a15000>

y en particular a luchar contra el cambio climático. Además incluye algunos principios que deben inspirar el conjunto de las técnicas que se deben desarrollar, como el de cautela y de acción preventiva; de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma y el principio de quien contamina paga.

Debemos recordar la importante Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas - Gran Sala- de 13 de septiembre de 2005, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de la Unión Europea, que afirma que la armonización penal puede incluirse en el marco de la política ambiental comunitaria. La consecuencia más importante, no obstante, es que en la práctica el Alto Tribunal está estableciendo que las competencias que la Unión Europea tiene en relación con el medio ambiente deben de ser interpretadas de forma amplia con el fin precisamente de incrementar su ámbito de protección.

La entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea en noviembre de 1993 constituyó un nuevo avance en varios aspectos⁶. En primer lugar, el Tratado permitió introducir el concepto de *“crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente”* entre las misiones de la Comunidad Europea, así como el principio de cautela, en el artículo que sienta las bases de la política medioambiental (artículo 174, antiguo artículo 130 R del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea). Además, el Tratado elevó las medidas medioambientales a la categoría de *“políticas”* e instauró el sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo, salvo para medidas tales como la fiscalidad medioambiental o la ordenación territorial, que siguen sometidos a la regla de la unanimidad.

En definitiva, la evolución de la construcción europea ha permitido establecer disposiciones acordes con la importancia de la problemática medioambiental. Sin embargo, este lento progreso paso a paso también ha sido la fuente de algunas incoherencias, como la existencia de bases jurídicas contradictorias o la diversidad de procedimientos decisorios. El Tratado de Ámsterdam se redactó para resolver estos problemas y para dar respuesta a la necesidad de elaborar una política medioambiental clara y eficaz.

El Tratado de la Unión Europea estipula que *“las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad”*. Esta condición es indispensable para lograr un crecimiento sostenible y respetuoso con el medio

⁶ MARTIN MATEO, Ramón; Tratado de Derecho Ambiental, Trivium.

ambiente.

El Tratado de Ámsterdam pretende consolidar las garantías actuales que ofrecen el Acta Única y el Tratado de la Unión Europea mediante la inserción del concepto de desarrollo sostenible y la adición de un nuevo artículo en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El principio de *“Introducción del principio de desarrollo sostenible”* ha sido consagrado en el preámbulo y en los objetivos del Tratado de la Unión Europea. Figura asimismo en el artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, donde se establece la misión de la Comunidad.

Conjuntamente con ello, el nuevo artículo 6 presenta en las primeras páginas del Tratado la cláusula que impone la integración de los requisitos de protección medioambiental en la definición y aplicación de otras políticas, que ya figura en el artículo 174 (antiguo artículo 130 R). También se menciona que esa integración es una forma de fomentar el desarrollo sostenible.

Con objeto de allanar camino para la plena realización del mercado interior⁷, el Acta Única Europea permitió al Consejo decidir por mayoría cualificada la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros. Paralelamente se creó un marco para la libre circulación que reflejaba la necesidad de tener en cuenta problemáticas esenciales para la sociedad como el medio ambiente, la salud pública o la protección del consumidor. Este marco se ve reforzado por el Tratado de Ámsterdam.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece que en lo sucesivo todas las propuestas de la Comisión deben basarse en un alto nivel de protección medioambiental. Anteriormente, una vez adoptada una medida de armonización por el Consejo, los Estados miembros podían no obstante aplicar disposiciones nacionales diferentes, si se justificaban por necesidades imperiosas relacionadas con la protección del medio ambiente. El Estado miembro debía notificarlo a la Comisión de forma que ésta pudiera verificar que las disposiciones en cuestión no constituían una discriminación arbitraria o una restricción del comercio encubierta entre los Estados miembros⁸.

Este mecanismo ha sido completado y ahora se distinguen dos casos. Los Estados miembros pueden:

⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano; Origen y desarrollo del Derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario europeo; McGraw-Hill.

⁸ De Internet; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:a15000>

- o bien mantener las disposiciones nacionales en vigor relativas a la protección del medio ambiente;
- o bien introducir nuevas disposiciones nacionales relativas a la protección del medio ambiente.

En el primer caso, el Estado miembro debe notificar a la Comisión esa decisión e indicar las razones del mantenimiento de las disposiciones nacionales de que se trate.

En el segundo caso, el Estado miembro está obligado a notificar a la Comisión las nuevas disposiciones nacionales y a explicar las razones por las que hayan sido introducidas. Además, las medidas nacionales deben basarse en nuevas pruebas científicas y responder a un problema específico de ese Estado miembro que haya surgido después de la adopción de la medida de armonización.

En ambos casos, la Comisión debe examinar si las medidas nacionales adoptadas constituyen o no una forma de discriminación arbitraria, una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros o un obstáculo al funcionamiento del mercado interior⁹.

- NORMATIVA ESTATAL

En España un Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 castigaba *“el enturbiamiento e infección de aguas y el aterramiento y ocupación de los cauces con los líquidos procedentes del lavado de minerales o los residuos de las fábricas”*. En 1917 se aprobó la Ley de Parques Nacionales, que por vez primera introduce la figura de los espacios naturales protegidos.

En el año 1931 la Constitución española de la II República incluyó lo que podemos considerar como un antecedente lejano del artículo 45 de nuestra Carta Fundamental: *“El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico”* (artículo 45.2 de la Constitución española de 1931). Se observa aquí la existencia de una preocupación del legislador constituyente por la preservación del entorno natural acorde con la tendencia internacional¹⁰.

Como antecedente de nuestra Constitución es preciso destacar la Conferencia de Estocolmo de 1972,

⁹ Art. 95 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

¹⁰ LOPEZ MENUDO, Fernando; Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas, CGPJ.

que marca un antes y un después en la protección del entorno natural. La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (también conocida como Conferencia de Estocolmo) fue una conferencia internacional convocada por la Organización de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo (Suecia) entre el 5 y el 16 de junio de 1972. Fue la primera gran conferencia de la ONU sobre cuestiones ambientales internacionales, y marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional del medio ambiente. Por vez primera un foro internacional reconoce la protección del medio ambiente como una política transversal. La conocida como “Declaración de Estocolmo” proclama que *“El hombre tiene el derecho fundamental (...) al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las obligaciones futuras”*.

En los meses y años siguientes se crearán el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, la Convención de la UNESCO de 1972 para la protección del Patrimonio Cultural y Natural o la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres. Todos ellos aparecen mencionados en distintos momentos del debate de elaboración del artículo 45 de la Constitución¹¹.

- ELABORACIÓN DEL PRECEPTO CONSTITUCIONAL

El Anteproyecto Constitucional establecía en su artículo 38.1 que *“Todos tienen el derecho a disfrutar y el deber de preservar el medio ambiente. La ley regula los procedimientos para el ejercicio de este derecho”*. Sería la Comisión Constitucional del Senado la que realizaría los cambios en el texto que llevaron a la redacción actual.

El segundo apartado del Anteproyecto obligaba ya a los poderes públicos a velar *“por la utilización racional de los recursos naturales, la conservación del paisaje y por la protección y mejora del medio ambiente”*. El Informe de la Ponencia introducía una enumeración de los recursos a proteger al mencionar los espacios naturales, los montes, el paisaje, la fauna y los recursos naturales renovables. La redacción se reitera en el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso y es reformada definitivamente en la fase de Comisión en el Senado.

¹¹ GALINDO ELOLA, Fernando; Sinopsis del artículo 45 de la Constitución Española, Congreso de los Diputados.

El art. 38.3 del Anteproyecto indicaba que *“Para los atentados más graves contra el paisaje protegido y el medio ambiente se establecerán por ley sanciones penales y la obligación de reparar el daño producido”*. De nuevo es la Comisión Constitucional del Senado la que introduce los cambios más relevantes al hacer referencia a la existencia de sanciones administrativas que completan el texto original.

- DERECHO COMPARADO¹²

A pesar de su creciente importancia, en 1978 existían muy pocos precedentes de Constituciones que hicieran una referencia a la materia. El más cercano lo encontramos en la Constitución portuguesa de 1976 cuyo artículo 66 es titulado *“Del ambiente y la calidad de vida”*. Su primer apartado establece que *“Todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida, salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo”*. A continuación se enumeran una serie de deberes del Estado entre los que aparecen prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados; crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo o promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Algunas de estas fórmulas servirán de inspiración directa a nuestro artículo 45.

Progresivamente se van sucediendo reformas en las Constituciones de nuestro entorno que reflejan la creciente preocupación por el medio ambiente. Así, el artículo 9 de la Constitución de la República Italiana de 1947 fija que *“La República (...) salvaguardará el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación”*.

En la vigente Ley Fundamental de Bonn el art. 21 indica que *“El Estado protegerá, teniendo en cuenta su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida a través de la legislación y, de acuerdo con la ley y el derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial”*. El artículo 15 establece que *“con fines de socialización, el suelo, los recursos naturales y los medios de producción pueden ser situados bajo un régimen de propiedad colectiva o de otras formas de gestión colectiva por una ley que fije el modo y el monto de la indemnización”*.

¹² GÁLVEZ MONTES, Javier; Comentario al artículo 45, en Comentarios a la Constitución / Fernando Garrido Falla-- 3ª ed.—Madrid; Civitas, 2001.

- NORMATIVA AUTONOMICA: ESPECIAL REFERENCIA A LA VALENCIANA

Como hemos podido observar a través del análisis en los apartados anteriores de la presente tesina de la distribución constitucional de competencias, las Comunidades Autónomas gozan de la capacidad para el desarrollo de la legislación básica dictada por el Estado en materia medioambiental.

En la Comunidad Autónoma Valenciana, el primer paso legislativo de importancia en materia de intervención administrativa ambiental fue dado por la promulgación de la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas.

El Reglamento de 30 de noviembre de 1961 (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) vino, en su momento, a llenar un vacío legislativo que era preciso abordar, sin que desde entonces y hasta la promulgación de la Ley 3/1989 se hubieran experimentado variaciones sustanciales en el mismo. No obstante, las transformaciones rápidas y profundas que han sufrido las Administraciones públicas llamadas a intervenir en materia medioambiental, aconsejaron una pronta revisión de la normativa en vigor, constituida básicamente por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

Por otra parte, la adhesión de España a las Comunidades Europeas conllevó cualificadas novedades en el campo jurídico, por constituir el Derecho comunitario un auténtico ordenamiento jurídico de obligado cumplimiento para los Estados miembros. Bastarían las razones apuntadas para justificar la necesidad de que en el ámbito de la Comunidad Valenciana se procediese a una actualización de la normativa en vigor, regulando para su debido ejercicio las potestades, funciones y facultades de los órganos de la Administración Valenciana llamados a intervenir en esta materia. La competencia de la Generalitat Valenciana para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, así como para establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23 de la Constitución y artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía), facultaba a dictar una norma con rango de Ley que regulase la actuación de los poderes públicos de la Generalitat en el contexto de la competencia genérica sobre medio ambiente, haciendo de este modo realidad el mandato contenido en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía.

Tras casi veinte años de vigencia de la Ley 3/1989, de Actividades Calificadas, se hizo necesaria la adaptación de la normativa intervencionista ambiental a la nueva normativa europea, transpuesta al

ordenamiento jurídico español a través de la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. En el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, se materializó dicha actualización con la promulgación de la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.

Las crecientes exigencias de la sociedad y los nuevos instrumentos preventivos de carácter integrador incorporados por la política ambiental europea, evidenciaban la ineficacia del entonces vigente sistema de intervención administrativa ambiental de actividades caracterizado por un tratamiento preferentemente sectorial, que conllevaba, por un lado, la intervención de diferentes administraciones públicas sobre una misma actividad y, por otro, una extensa gama de procedimientos administrativos y, consecuentemente, de autorizaciones y pronunciamientos ambientales.

A la vista de lo anteriormente expuesto, esta ley definía, reestructuraba y clarificaba el sistema autorizador ambiental vigente en la Comunidad Valenciana, con el objeto de implantar un nuevo modelo de intervención administrativa ambiental aplicable a todo tipo de actividades que pudiesen afectar al medio ambiente, caracterizado por la adopción de un enfoque integrado y preventivo en el tratamiento de la contaminación, así como por su coordinación, simplicidad y agilidad, reduciendo, de este modo, las cargas burocráticas que el administrado estaba obligado a soportar previamente a la puesta en marcha y funcionamiento de una actividad.

El núcleo fundamental de la ley lo conformaba la regulación de los tres procedimientos de intervención administrativa ambiental a los que debían someterse las instalaciones donde se desarrollasen alguna de las actividades incluidas en su ámbito de aplicación, de acuerdo con su incidencia ambiental. Estos instrumentos eran: la autorización ambiental integrada, la licencia ambiental, y la comunicación ambiental.

Como respaldo y garantía de la aplicación y efectividad de lo dispuesto en esta ley, se incorporaron mecanismos de inspección, vigilancia y control medioambiental, así como un régimen sancionador.

De igual modo, cabe señalar que esta ley también especificaba el reparto de funciones entre los órganos de la administración actuante y demás administraciones involucradas, evitando, de esta manera, la superposición y duplicidad de trámites en los procedimientos resolutorios de los instrumentos de intervención administrativa ambiental regulados.

De acuerdo con este nuevo sistema, la resolución de los procedimientos de autorización ambiental integrada para aquellas industrias o actividades de alta incidencia ambiental, las contempladas en el anexo I de esta ley y coincidentes con las del anexo I de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, correspondía a la administración autonómica.

La autorización ambiental integrada aspiraba a refundir, en una sola, todas las autorizaciones de carácter ambiental necesarias para la puesta en funcionamiento de las instalaciones industriales, con objeto de garantizar una visión global e integrada de todas las facetas de la contaminación procedente de las mismas, lógicamente habrían de tenerse en cuenta las responsabilidades ejecutivas que la legislación ordinaria venía atribuyendo en estas materias a las entidades locales, y, singularmente, las que se les asignaba en el marco de la tradicional licencia de actividades calificadas.

La Ley 16/2002, de 1 de julio, resolvió el problema de la articulación de la autorización ambiental integrada con las competencias locales implicadas de forma que había previsto distintos momentos para la intervención de las autoridades locales: el informe urbanístico previo, el informe de los ayuntamientos sobre los aspectos ambientales que sean de su competencia, y la licencia municipal de actividades calificadas, al dejar a salvo, tras la autorización ambiental integrada, la resolución definitiva de la autoridad municipal, si bien la autorización condiciona todo su posible contenido sustantivo al ser vinculante para la autoridad municipal *“cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22”*.

La reserva estatal de la legislación básica sobre medio ambiente aconsejaba incardinar la ley valenciana respecto a la estatal sobre la base de dos criterios fundamentales: la configuración de la legislación sobre actividades calificadas como legislación de desarrollo de la estatal, y el carácter de requisitos mínimos que tienen los exigidos por el estado respecto de los que pueda establecer la administración autonómica. En este sentido, se partía de la consideración de que la autonomía local no sólo podía garantizarse a través de una licencia propia, sino que quedaba incluso más garantizada si el pronunciamiento final del ayuntamiento se sustituía por la emisión de un informe previo a la concesión de la autorización ambiental integrada y de carácter preceptivo en todos los aspectos de competencia municipal, informe preceptivo en que el ayuntamiento podía hacer valer sus competencias, aunque fuese en un procedimiento único resuelto por la administración autonómica.

En virtud de la competencia que corresponde a las comunidades autónomas para dictar, en materia

de medio ambiente, normas adicionales de protección conforme al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y a la previsión que de éstas efectúa la disposición final quinta de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, el régimen de autorización ambiental integrada se amplió por la Ley 2/2006, con determinadas particularidades, a aquellas industrias o actividades incluidas en el anexo II que, por su potencial contaminante e incidencia ambiental, exigían igualmente refundir en una sola todas las autorizaciones necesarias, por motivos ambientales, para su puesta en funcionamiento, con objeto de garantizar una visión global e integrada de todas las facetas de la contaminación procedente de las mismas. En este sentido, siguiendo el esquema diseñado por la citada Ley 16/2002, y con el mismo fundamento de respeto a la autonomía local, se previó la concesión de la autorización ambiental integrada por el órgano autonómico competente con un informe previo del ayuntamiento, de carácter preceptivo y vinculante en todas las materias de su competencia, que sustituyó al pronunciamiento final de éste.

Consecuentemente con lo expuesto, la Ley 2/2006 derogó la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de La Generalitat, de Actividades Calificadas, si bien mantuvo la vigencia del Nomenclátor de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por el Decreto 54/1990, de 26 de marzo, mientras no se aprobase reglamentariamente la relación de actividades que lo sustituyera. En este sentido, reguló también íntegramente el procedimiento de concesión de la licencia ambiental, instrumento aplicable a aquellas actividades no sujetas a autorización ambiental integrada actualmente contempladas en el citado nomenclátor, atribuyendo a todos los ayuntamientos la competencia para la tramitación y resolución del referido procedimiento.

Finalmente, la ley dejó también en manos de los ayuntamientos la recepción de la comunicación ambiental prevista para actividades inocuas no sujetas a licencia ambiental.

Siguiendo el modelo previsto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, la autorización ambiental integrada incorporó en una única resolución las autorizaciones y pronunciamientos sectoriales en materia de producción y gestión de residuos, y vertidos al dominio público marítimo-terrestre desde tierra al mar, competencia del órgano autonómico. Asimismo, cuando el vertido al dominio público marítimo-terrestre conllevase la realización de obras e instalaciones en la zona de servidumbre de protección, se integraba en la autorización ambiental integrada el pronunciamiento del órgano autonómico competente en esta materia mediante un informe de carácter preceptivo y vinculante. De igual forma, este instrumento integraría el pronunciamiento en materia de vertido de aguas residuales a las cuencas intercomunitarias, competencia de la administración general del estado.

Existen, además, dos normativas que también suponen una intervención administrativa de carácter preventivo y tienen una finalidad total o parcialmente ambiental, respecto de las cuales la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación, conocida dentro del sector medioambiental como “Directiva IPPC”, no impuso su integración en el nuevo permiso integrado: la evaluación de impacto ambiental y la prevención en materia de accidentes graves.

Respecto de la evaluación de impacto ambiental, la directiva citada declaró expresamente su aplicabilidad sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, limitándose a prever la posibilidad de incluir en la solicitud de permiso integrado o de adjuntar a la misma el estudio de impacto ambiental. Posteriormente, la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, que modifica aquélla, añadió la posibilidad de establecer un procedimiento único para cumplir los requisitos de las directivas relativas a evaluación de impacto ambiental y a la Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Respecto a accidentes graves, la Directiva IPPC tampoco impone la integración de esta intervención sectorial dentro del nuevo permiso integrado, sino que únicamente se prevé la posibilidad de utilizar la información presentada a estos efectos en el procedimiento para la obtención de la autorización ambiental integrada.

Sin embargo, por una parte, parece lo más razonable la tramitación simultánea en un mismo procedimiento de la evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada para agilizar los trámites administrativos y también por razones de fondo, pues la evaluación de impacto ambiental constituye un antecedente lógico, dada su naturaleza y su más amplio objeto, de la autorización ambiental integrada.

Resultaba también adecuado, por otra parte, integrar procedimentalmente la autorización ambiental integrada y las autorizaciones o controles preventivos basados en otros motivos, particularmente en materia de seguridad industrial y, concretamente, en accidentes graves.

De hecho, esta ha sido la opción del legislador estatal en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, en cuyo artículo 11.4 prevé que las comunidades autónomas dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada de las actuaciones en materia de evaluación de

impacto ambiental cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la comunidad autónoma; las actuaciones de los órganos que, en su caso, deban intervenir en virtud de la normativa sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas; así como aquellas otras actuaciones que estén previstas en la normativa autonómica ambiental.

Considerando todo lo expuesto, la ley incluyó en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada el trámite de evaluación de impacto ambiental cuando hubiese de efectuarla el órgano ambiental de la comunidad autónoma mediante un informe previo, de carácter preceptivo y vinculante, sustituyéndose el procedimiento contemplado en la normativa vigente en materia de impacto ambiental por el establecido para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada.

Asimismo, la ley optó por incluir en el procedimiento para la obtención de la autorización ambiental integrada las decisiones de los órganos que debían intervenir en virtud de la normativa sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, traduciéndose en la petición a las autoridades competentes de los informes correspondientes, de carácter preceptivo y vinculante, y la incorporación de sus resultados dentro de la autorización ambiental integrada.

Por otra parte, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación previó la posibilidad de incluir en el procedimiento de la autorización ambiental integrada aquellas otras actuaciones que estuviesen previstas en la normativa autonómica ambiental. Si bien es cierto que la normativa sobre suelo no urbanizable se inscribe en el marco de la normativa autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, debe tenerse en cuenta la interrelación existente entre ésta y la normativa ambiental, así como con la propia normativa reguladora de la autorización ambiental integrada en cuanto exige la emisión de un informe del ayuntamiento que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. En este sentido, la legislación sobre suelo no urbanizable exige, para los proyectos sometidos a declaración de interés comunitario, la previa evaluación de su impacto ambiental, contemplando igualmente el sometimiento a información pública y a audiencia de los propietarios de fincas colindantes, así como la intervención de órganos estatales y autonómicos con competencias en la materia según el tipo de actividad proyectada.

Finalmente, la innovación legislativa en la materia se ha producido muy recientemente con la

derogación de la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental de manos de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana.

En los últimos años, han sido aprobadas una serie de normas que obligaban a revisar la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, máxime a partir de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales, y a adecuar los regímenes de intervención ambiental a los nuevos principios informadores de la acción pública en medio ambiente. Entre tales normas cabe destacar la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y la reciente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación de Impacto Ambiental.

Asimismo, otras normas de carácter transversal, derivadas de la transposición de la directiva relativa a los servicios en el mercado interior, obligaban a su adaptación, concretamente la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incluye una reforma de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, entre otras.

Es en la modificación de las mencionadas normas y en las últimas directivas europeas anteriormente mencionadas, donde encontramos las bases de la nueva regulación de los mecanismos de intervención administrativa ambiental que se contemplan en la vigente Ley 6/2014 citada.

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, establecía las condiciones en que cabe supeditar el acceso y el ejercicio de una actividad de servicios a autorización, exigiendo, entre dichas condiciones, que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general y que el objetivo perseguido no pudiera conseguirse mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

Esta directiva fue incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que reproducía los

principios y condiciones de aquella, así como específicamente la necesidad de que las administraciones públicas revisen los procedimientos y trámites con el objeto de impulsar su simplificación.

La ley establece un principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarían sujetos a un régimen de autorización. Únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. En particular, se considerará que no está justificada una autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador, para facilitar, si es necesario, el control de la actividad.

La protección del medio ambiente, conforme a la interpretación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, constituye una de las razones imperiosas de interés general que justifica la necesidad de mantener la autorización administrativa previa para las instalaciones con significativa incidencia medioambiental y la excepción del silencio administrativo positivo en los procedimientos de otorgamiento.

Asimismo, la ley prevé que la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido, salvo excepciones tales como la renovación automática o la sujeción únicamente al cumplimiento continuo de los requisitos, lo que no afectará a la posibilidad de las autoridades competentes de revocar las autorizaciones o de suspender la actividad cuando dejen de cumplirse las condiciones que dieron lugar a la obtención de la autorización.

En relación con la simplificación de procedimientos, se establece la necesidad de que las administraciones públicas revisasen los procedimientos y trámites aplicables con el objeto de impulsar su simplificación.

Asimismo, la ley dispone la no exigencia de la presentación de documentos originales o copias compulsadas ni traducciones juradas, salvo en los casos previstos por la normativa comunitaria, o justificados por motivos de orden público y de seguridad pública, si bien podrá recabarse de otra autoridad competente la confirmación de la autenticidad del documento aportado.

En la misma línea de simplificación administrativa, reproduce el mandato de la directiva de posibilitar la realización de procedimientos y trámites electrónicamente y a distancia, y de que las

administraciones públicas garanticen, a través de la ventanilla única, que pueda obtenerse por medios electrónicos toda la información y formularios necesarios para el acceso a su actividad y su ejercicio, presentar toda la documentación y solicitudes necesarias, conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesado y recibir la correspondiente notificación de los actos de trámite preceptivos y la resolución de los mismos por el órgano administrativo competente.

Asimismo, insta a las administraciones públicas a adoptar las medidas necesarias e incorporar en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para garantizar la interoperabilidad de los distintos sistemas. A fin de adaptar los instrumentos de intervención ambiental actuales a los nuevos requerimientos legales, resulta necesaria su revisión, limitando la autorización previa a los supuestos de actividades con una elevada o media incidencia ambiental, que por motivos de protección medioambiental y, por tanto, de interés público, se someten a autorización ambiental integrada o a licencia ambiental, incluyendo en el régimen de declaración responsable ambiental o de comunicación de actividades inocuas aquellas actividades de escasa o nula incidencia ambiental, respectivamente.

Asimismo, a semejanza de otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel comunitario o nacional, procede establecer los principios de simplificación administrativa necesarios para que, garantizando los requisitos de protección ambiental y la actualización de los datos relativos a los operadores, se eliminen los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan trámites innecesarios o excesivamente complejos, formalidades burocráticas y plazos excesivamente largos.

La ley configura un sistema de intervención integral, coordinando la integración de los trámites de los dos principales sistemas de intervención administrativa para prevenir y reducir en origen la contaminación. Tales sistemas son la autorización ambiental integrada y la evaluación de impacto ambiental.

La reciente Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente contiene el mandato dirigido a los estados miembros de adoptar las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una

evaluación con respecto a sus efectos. Asimismo, dispone que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos o, a falta de ello, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de la presente directiva.

Dicha previsión refuerza el modelo de integración de la evaluación de impacto ambiental en el procedimiento autorizatorio para el desarrollo de un proyecto que a su vez viene sometido a dicha evaluación. En este sentido, la presente ley integra plenamente, en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el procedimiento para la evaluación del impacto ambiental de los proyectos sujetos a dicho instrumento de intervención ambiental, cuando dicha evaluación compete al órgano ambiental de la comunidad autónoma.

Ello de conformidad con lo establecido en la normativa básica estatal en materia de prevención y control integrados de la contaminación, teniendo en cuenta los preceptos básicos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación de Impacto Ambiental.

Es necesario resaltar que el régimen de intervención administrativa contemplado en esta ley es esencialmente de carácter ambiental, si bien se incluyen también aspectos que, aunque no estrictamente ambientales resultan necesarios para el funcionamiento de las actividades.

En las actividades sujetas a autorización ambiental integrada, se integran todos los pronunciamientos ambientales que hayan de requerirse para su concesión, incluyendo la participación del municipio en el que vayan a llevarse a cabo mediante un informe ambiental referido a las materias de su competencia. Se mantiene en la presente ley el esquema de integración que venía contemplado en la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación respecto al informe que deben emitir los órganos que hayan de intervenir en virtud de la normativa sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Respecto a otros pronunciamientos no ambientales, se exige, tal como determina la normativa básica estatal, la compatibilidad urbanística del proyecto, que se acredita mediante la emisión del informe de urbanístico municipal por parte del ayuntamiento en el que haya de ubicarse la actividad e instalación vinculada a la misma, informe que ha de acompañar a la solicitud de autorización ambiental integrada.

Asimismo, resulta necesario contemplar los mecanismos de coordinación precisos e integrar, en lo posible, los pronunciamientos y trámites comunes que deben formalizarse en otros procedimientos que, aunque no estrictamente ambientales, si se configuran como esenciales y previos para la ubicación y funcionamiento de las actividades e instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley.

En el supuesto que el proyecto vaya a emplazarse en suelo no urbanizable común, la legislación autonómica en la materia, configura un procedimiento para evaluar la adecuación del correspondiente proyecto a los instrumentos de ordenación del territorio y al planeamiento urbanístico aplicable, exigiendo para la implantación de determinados usos y actividades promovidas por los particulares la obtención previa de declaración de interés comunitario (Declaración de Interés Comunitario) dictada por el órgano autonómico competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Teniendo en cuenta que el procedimiento para obtención de la Declaración de Interés Comunitario contempla trámites comunes con la autorización ambiental integrada, en particular el sometimiento a información pública, la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, con la pretensión de agilizar los procedimientos y evitar reiteración de trámites, contempló la impulsión simultánea de los trámites comunes recabando en el procedimiento de autorización ambiental integrada la documentación necesaria para la obtención de la Declaración de Interés Comunitario.

Sin embargo, la experiencia adquirida desde la entrada en vigor de la citada ley, ha demostrado que dicho modelo no ha logrado su propósito de agilización administrativa, sino que más bien repercute negativamente sobre el administrado que se ve obligado a la presentación de numerosa documentación y a incurrir en costes innecesarios que podrían haberse evitado si con anterioridad a la solicitud de autorización ambiental integrada hubiese tramitado la Declaración de Interés Comunitario. Ello se revela con mayor significatividad en los casos en que la Declaración de Interés Comunitario es denegatoria, así como en los supuestos de inadmisión a trámite de la solicitud de la Declaración de Interés Comunitario, ya que esta constituye un acto resolutorio previo, preceptivo y esencial sin el que no puede obtenerse la autorización ambiental integrada. A lo anterior cabe añadir la actual sujeción a tasas por servicios administrativos de la solicitud de autorización ambiental integrada, costes en los que necesariamente deberá incurrir el administrado en el momento de formalizar dicha solicitud, con independencia de cuál sea el pronunciamiento final de la Declaración de Interés Comunitario.

Por ello, con la presente ley se pretende dar un paso más en cuanto a eficacia y racionalización de procedimientos, estableciendo la necesidad de obtener la declaración de interés comunitario o, en su caso, la licencia urbanística municipal en relación con los usos y aprovechamientos urbanísticos, con carácter previo a la solicitud de autorización o licencia ambiental o a la formalización de los restantes instrumentos de intervención ambiental regulados en la ley.

2. ANALISIS DE LA INTERRELACION NORMATIVA ENTRE LA LEY 16/2002, DE 1 DE JULIO, DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN Y LAS DEMÁS NORMAS AMBIENTALES SECTORIALES.

2.1. LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA Y OTRAS AUTORIZACIONES

2.1.A) FINALIDAD DE LA LEY 16/2002, DE 1 DE JULIO, DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

Una de las finalidades del establecimiento de la Autorización Ambiental Integrada es la de simplificar en un solo acto y en un solo procedimiento todas las autorizaciones ambientales existentes.

La autorización ambiental integrada es definida en el art. 3.a) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación como *“la resolución escrita del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación.”*.

Esta única autorización ambiental que tendrá carácter previo a las demás autorizaciones o licencias sustantivas trata ante todo de simplificar el número de autorizaciones y procedimientos ambientales sectoriales existentes hasta la fecha. Mediante esta autorización integrada se fijan las condiciones ambientales exigibles a las instalaciones del Anejo I.

Así tal y como establece el artículo 11.1.b) Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación esta Ley tiene como finalidad integrar en un solo acto de intervención todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a aguas continentales incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones ambientales en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a compuestos orgánicos volátiles.

Asimismo, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de incluir en la autorización ambiental integrada las autorizaciones relativas al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y, por otro lado, la declaración de impacto ambiental u otras figuras de evaluación ambiental (art. 11.4).

Lo que la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación no incluye dentro de la autorización ambiental integrada son las posibles autorizaciones ambientales que la propia normativa autonómica hubiera podido crear con anterioridad sobre este tipo de instalaciones, aspecto muy criticado por la doctrina, dado el importante impacto ambiental y económico de las instalaciones del Anejo I y su conexión con la unidad de mercado y la protección de la naturaleza¹³. No obstante, es de esperar habida cuenta de la finalidad integradora de la Ley que la total integración de las distintas autorizaciones ambientales se realice dentro de la autorización ambiental integrada.

2.1.B) LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO A AGUAS CONTINENTALES

Una de las autorizaciones ambientales que integra la autorización ambiental integrada es la tradicional autorización de vertidos realizada a cauces de dominio público-hidráulico, cuyo contenido, como señala el art. 101 de la Ley de Aguas, determinará las instalaciones de depuración necesarias, así como los límites cuantitativos y cualitativos que se impongan a la composición del efluente y el importe del canon de vertido correspondiente. Por otro lado, estas autorizaciones pueden ser revocadas en cualquier momento en caso de incumplimiento de las condiciones a las que

¹³ BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés; Los retos de la prevención y control integrados de la contaminación: comentarios al borrador de anteproyecto de ley de prevención y control integrados de la contaminación, Revista de Gestión Ambiental.

haya sido sometida la autorización, regulada hasta la fecha en:

- Los artículos 100 a 108 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
- El Real Decreto 849/1986, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, y
- El Real Decreto 484/1995, por el que se establecieron las medidas de regularización y control de los vertidos, cuyo objetivo es la regularización de los vertidos de aguas residuales. Al efecto, distingue entre:

- a) Vertidos con tratamiento de corrección o depuración que respeten los límites fijados.
- b) Vertidos con autorización provisional que cuenten con instalaciones de depuración y respeten los límites de emisión. Estos deben solicitar en plazo de dos meses a la Confederación Hidrográfica la autorización definitiva.
- c) Vertidos con autorización provisional, pero cuyos titulares no han procedido a la implantación de estaciones de depuración o que no cumplen los límites de emisión. En este caso se considera revocada a los treinta días de la entrada en vigor del Real Decreto.
- d) Vertidos con autorización provisional en los que no se haya instalado depuradora, sin que se haya agotado el plazo al efecto. Sus titulares no incurrirán en infracción si dentro del plazo adoptan las medidas necesarias de depuración de los mismos.
- e) Vertidos no autorizados.

El artículo 245 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico establece los extremos que la autorización de vertido debe contener: límites cuantitativos y cualitativos del vertido, instalaciones de depuración o eliminación necesarias para conseguir los objetivos de calidad que sean exigibles; importe del canon de vertido que corresponda; fechas de iniciación, terminación y entrada en servicio de las obras e instalaciones, así como las medidas a adoptar para reducir la contaminación durante su ejecución; actuaciones y medidas a practicar por el titular en casos de emergencia; plazo de vigencia de la autorización y las causas de caducidad de la autorización.

La delimitación competencial en el ejercicio de esta actividad de policía de las cuencas hidrográficas es territorial, tal y como se deduce del artículo 149.1.22 CE.

En aquellas cuencas hidrográficas que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, la competencia corresponde al Estado que la ejerce a través de las respectivas Confederaciones Hidrográficas. En los supuestos en los que la cuenca hidrográfica transcurriese

íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma, era el organismo de cuenca autonómico el competente. En la actualidad solamente algunas de las Comunidades Autónomas poseen una Administración hidráulica propia, como por ejemplo, las de Galicia, Cataluña, País Vasco, Baleares, Andalucía y Canarias¹⁴.

Este criterio lógico fue considerado como adecuado por el Tribunal Constitucional en su extensa Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, que resolvió distintos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 29/1985 de Aguas así, señaló:

“De todo ello cabe deducir que, cuando la Constitución utiliza la expresión aguas que discurran, no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial. Antes bien, es lícito y razonable entender, como así lo hace la Ley de Aguas, que para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas, trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma” (...) *“Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen y la administración de las aguas de cada curso fluvial y y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cauces fluviales intracomunitarios”* (Fundamento Jurídico 15°).

Respecto a la integración de la autorización de vertido en la autorización ambiental integrada, en el caso de cuencas intraautonómicas no hay problema alguno de coordinación y se da en casos contados. En el supuesto de las grandes cuencas hidrográficas que surcan nuestro país, la autorización de vertido pasa a convertirse en un acto de trámite del procedimiento de autorización ambiental integrada. Una importante competencia estatal pasa a configurarse como un informe (aunque preceptivo y vinculante) dentro de un procedimiento cuya competencia para ser resuelto corresponde a un órgano autonómico. No obstante, algunas de las Comunidades Autónomas, como las de Cataluña y País Vasco han asumido en virtud del artículo 17.1.d) de la Ley de Aguas, la tramitación de las autorizaciones de vertido, si bien la competencia de otorgamiento sigue perteneciendo a la Confederación Hidrográfica. Si el resto de las Comunidades Autónomas

¹⁴ De Internet, <http://hispagua.cedex.es/instituciones/demarcaciones#intra>

asumiesen esta competencia la integración de la autorización de vertido en el procedimiento de autorización integrada sería más real.

Como ya hemos visto, las características del informe preceptivo y vinculante que debe emitir la Confederación Hidrográfica en nada se diferencian del contenido de la autorización de vertido y en cuanto al régimen económico es la propia Confederación la que sigue exaccionando el canon de vertido. Luego más que un desapoderamiento de la competencia en el otorgamiento de la autorización de vertido respecto a las instalaciones que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la autorización ambiental integrada, estamos ante un cambio de su denominación y ante su incursión en un procedimiento global que aúna las diferentes autorizaciones ambientales. De igual modo, siguen correspondiendo todas las demás competencias de inspección, control y sanción referidas a la protección del dominio público-hidráulico que no sufren merma alguna.

No obstante, son las Confederaciones Hidrográficas, tal y como veremos, las encargadas de velar por la calidad de las aguas de la respectiva cuenca hidrográfica que tienen encomendada. Para ello, se les atribuyen las correspondientes competencias de fijar el condicionado del vertido en el dictamen preceptivo y vinculante, inspección de cumplimiento de las condiciones de dicho dictamen y sanción si procede.

La Ley, yendo más allá en su respeto a las competencias que ostentan las citada Confederaciones Hidrográficas, deja bien claro y de manera expresa, que tan sólo se integra en su procedimiento la autorización de vertido. Así la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación especifica que la autorización ambiental integrada se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones de ocupación o utilización del dominio público que sean necesarias de acuerdo con la Ley de Aguas o con la Ley de Costas en el caso de dominio público marítimo-terrestre tal y como señala el artículo 11.2 de aquella Ley.

Con anterioridad a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la Ley catalana no había llegado a integrar de una manera efectiva en su procedimiento de autorización de las instalaciones del Anejo I la autorización de vertido de competencia estatal, tal y como lo señala el propio artículo 3.2 *“La Administración hidráulica, particularmente, desarrolla las funciones dimanantes de las competencias de la Generalidad, de conformidad con lo que establece la legislación vigente, teniendo en cuenta la diversidad de cuencas que integran el territorio de Cataluña.*

2.1.C) LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDOS DESDE TIERRA AL MAR DE LA LEY DE COSTAS

Otra de las autorizaciones que integran la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación es la autorización de vertidos regulada por la Ley 22/1988, 28 julio, de Costas, en los supuestos en que las instalaciones viniesen realizando vertidos desde tierra al mar, ya fuese directamente o a través de emisarios submarinos¹⁵.

Esta competencia que pertenece a las Comunidades Autónomas litorales¹⁶ también queda integrada dentro de la autorización ambiental integrada y deberán ser examinados todos los extremos que hasta el momento venían siendo regulados en los artículos 56 a 62 de la Ley de Costas, tales como instalaciones de tratamiento, depuración y evacuación necesarias; volumen anual de vertido, objetivos de calidad de las aguas y canon de vertido.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 declaró que *“las Comunidades Autónomas que han asumido competencias para la ejecución de las normas sobre protección del medio ambiente (en la actualidad todas) son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino.”*(Fundamento Jurídico 4.º).

2.1.D) LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDOS A LAS REDES DE SANEAMIENTO

La autorización de vertidos de aguas residuales a las redes de saneamiento también queda incluida dentro de la autorización ambiental integrada. Llama la atención poderosamente al tratarse ésta de una competencia tradicionalmente local.

Como acabamos de ver, los vertidos de aguas residuales urbanas e industriales, ya sean depuradas o no, realizados a una determinada cuenca hidrográfica son autorizados por el Organismo de cuenca correspondiente, incluso si el autor del vertido es la mancomunidad o municipio titular de los sistemas colectores y depuradoras desde los que se realizan los vertidos. En este sentido, la Ley de Aguas, en su artículo 101.5 establece dos nuevos requisitos para la concesión de esta autorización

¹⁵ BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés; Los problemas de la calificación jurídica de la autorización de vertido regulada en la Ley de Costas; RDUrb.

¹⁶ Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991.

en favor de las Entidades locales para realizar los vertidos de sus aguas residuales.

“Las solicitudes de autorizaciones de vertido de las entidades locales contendrán, en todo caso, un plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales. Las entidades locales estarán obligadas a informar a la Administración hidráulica sobre la existencia de vertidos en los colectores locales de sustancias tóxicas y peligrosas reguladas por la normativa sobre calidad de las aguas.”

(Número 5 del artículo 101 reenumerado por el artículo único del R.D.-Ley 4/2007, de 13 de abril, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el R.D. Legislativo 1/2001, de 20 de julio («B.O.E.» 14 abril). Su contenido literal se corresponde con el del anterior número 4 del mismo artículo. Vigencia: 14 abril 2007)

Luego, con arreglo a esta previsión, no podrá ser autorizado un municipio para verter sus aguas residuales si no cuenta con un plan de saneamiento y control de vertidos a colectores.

Esta competencia ejecutiva de control de vertidos a colectores, saneamiento y depuración ha sido tradicionalmente municipal. Tal y como establece el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

j) Protección del Medio Ambiente.

h) Protección de la Salubridad Pública.

l) Suministro de agua y alumbrado público; servicio de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

El ejercicio de las competencias locales viene matizado también por lo establecido en el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que *“para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad*

Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.¹⁷”

Luego, como se ve, la propia Ley de Bases del Régimen Local prevé la competencia del municipio en estas materias aunque matizada por lo que establezcan tanto la legislación del Estado como la de las Comunidades Autónomas. Y es que el artículo 25.2 no establece sino un listado de competencias de los Entes Locales, sino que simplemente se limita a señalar una serie de materias en las que ejercerá competencias, según lo que establezcan las legislaciones estatal y autonómica que regulen el sector de que se trate. Viene a suponer una especie de marco para la regulación estatal o autonómica en cuanto que tendrán que atribuir necesariamente competencias a los entes locales cuando regulen alguna de las materias contempladas en el 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En cuanto a los vertidos realizados en los colectores o redes de saneamiento de un determinado municipio, consorcio o mancomunidad, debieran ser éstos los titulares, los competentes para autorizar dichos vertidos. La razón es obvia, difícilmente puede hacerse responsable un determinado ente local de los vertidos de sus aguas residuales, si no es el competente para controlar y autorizar los vertidos realizados a sus sistemas colectores.

No obstante la Ley de Aguas, en su artículo 100 considera como vertidos realizados al dominio público hidráulico los vertidos indirectos entre los que el 245 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico incluye los realizados al alcantarillado. Por tanto, su autorización correspondería al Organismo de cuenca una conclusión un tanto absurda por el razonamiento hecho con anterioridad, si bien titularidad y competencia no tienen por qué ir siempre unidos de la mano. Siguiendo el criterio de la Ley de Aguas, la Orden de 23 de diciembre de 1986¹⁸, por la que se dictan normas complementarias de las autorizaciones de vertidos de aguas residuales señala en su artículo 7 que:

“Si el vertido de aguas residuales se produce en cauces de saneamiento de poblaciones, corresponde a su Ayuntamiento la solicitud de la autorización procedente, así como el abono del canon que se le imponga, del cual podrá resarcirse por prorrateo ponderado entre los causantes de

¹⁷ Número 1 del artículo 2 redactado por el número uno del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local («B.O.E.» 30 diciembre). Vigencia: 31 diciembre 2013

¹⁸ Publicada en el B.O.E. núm. 312, de 30 de diciembre de 1986.

los vertidos indirectos”.

Entendemos que, según este artículo, la autorización de los vertidos que se realizan a las redes de saneamiento municipales debe ser solicitada por el titular de éstas a la Confederación Hidrográfica que, en su caso, será la que autorice los vertidos desde dichas redes o estaciones depuradoras de titularidad municipal¹⁹.

En no pocas ocasiones, las aguas residuales de procedencia industrial son vertidas a los colectores municipales sin autorización alguna. La falta de preparación de las estaciones depuradoras de aguas residuales urbanas para tratar aguas industriales hace que éstas no sean correctamente depuradas y se contaminen las aguas del cauce receptor al que son vertidas²⁰.

Al hilo de esta misma cuestión, la sentencia de 11 de junio de 1999 de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional²¹, señala respecto de la competencia municipal en materia de vertidos a la red de saneamiento:

“(...) en materia de vertidos indirectos, se produce un fenómeno de concurrencia competencial ya que la actuación de la Administración del Estado a través de las Confederaciones velando por el dominio público hidráulico debe coordinarse con las competencias asumidas por los entes locales en materia, por ejemplo, de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales” (Fundamento Jurídico 6.º).

“Que esa concurrencia competencial debe ventilarse en el sentido de que la Administración hidráulica bien sea estatal o autonómica es la competente para velar por el dominio público hidráulico y así autoriza aquellos vertidos directos a las pertenencias del dominio público hidráulico cuya gestión le corresponda, y si ese vertido se efectúa a redes de alcantarillado o a colectores es cuando es preciso delimitar sus competencias con la Administración municipal, adquiriendo la situación mayor complejidad cuando se trate de redes comunes a varios municipios o, incluso, se trate de infraestructuras de saneamiento dependientes de las Administraciones Autonómicas; es en esta situación cuando cobra sentido el artículo 7 OM de 23.12.1986 (y también

¹⁹ De acuerdo, entre otras, con la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1988, referida a la prohibición de verter al colector las aguas residuales y alpechines de una industria de aceite y aderezo de aceitunas y la correspondiente sanción por realizar estos vertidos a la red general de saneamiento.

²⁰ FANLO LORAS, Antonio; La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua.

²¹ Ponente: Sr. REQUERO IBÁÑEZ. Consultada a través de buscador web.

el mismo art. del RD 484/1995) (...)pues lo que se deduce de su texto es que la industria que vierta a una red municipal deberá obtener la autorización de vertido por intermedio de los Ayuntamientos ya que el municipio asume la carga de instar la autorización por todos los vertidos indirectos que reciban en sus redes de aguas residuales cuya gestión le compete así como también le compete autorizar esos vertidos contaminantes a esas redes, todo ello en virtud bien sea de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local o de las propias leyes autonómicas” (Fundamento Jurídico 7.º).

La cuestión queda zanjada desde el momento en que la citada autorización queda incluida dentro de la autorización ambiental integrada lo que puede suponer un desapoderamiento competencial en la materia de saneamiento y depuración que tradicionalmente ha correspondido y corresponde a los entes locales. Si bien no estaba tan claro a juzgar por las previsiones de nuestro ordenamiento que tal competencia perteneciese a los municipios.

2.1.E) LAS AUTORIZACIONES EN MATERIA DE RESIDUOS

Otras de las autorizaciones en manos de las Comunidades Autónomas que pasan a integrarse dentro de la autorización ambiental integrada son las existentes en materia de producción y gestión de residuos.

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación ha producido una derogación de las autorizaciones de producción y gestión de residuos respecto de las instalaciones de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación que pasan a integrarse dentro de la autorización ambiental integrada.

Una derogación (parcial y peculiar) de lo establecido en los artículos de la Ley de Residuos relativos a la autorización en materia de producción y gestión de residuos. De esta manera estos artículos se ven suplidos por lo establecido en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación respecto de las instalaciones que se encuentren dentro de su Anejo I. Y es que una de las autorizaciones ambientales preexistentes que ha integrado la autorización ambiental integrada ha sido la de producción y gestión de residuos que hasta ahora debían solicitar, junto a otras, los titulares de las instalaciones del Anejo I Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

En cualquier caso, habida cuenta de que la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control

integrados de la contaminación simplemente se remite a citar que las autorizaciones en materia de residuos quedan integradas en la autorización ambiental integrada, debemos entender que los condicionados establecidos al respecto en la Ley de Residuos, siguen vigentes. Es por tanto necesario determinar de qué actividades de producción y gestión de residuos estamos hablando y qué requisitos son necesarios, sin perjuicio de que tales requerimientos se encuentren integrados en la citada autorización establecida por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

El sometimiento a control de la producción y gestión de residuos, debe estar ordenado por una serie de operaciones dirigidas a dar al residuo un destino acorde con su función ecológica, que minimice su impacto negativo sobre el medio ambiente y cada uno de sus elementos. Por lo que al ámbito de los residuos se refiere, la antigua Directiva “marco” en materia de residuos²² ya estableció la obligatoriedad de autorización para la gestión de residuos, expedida por las autoridades competentes que los Estados miembros designasen. Dichas Directivas han sido derogadas por la más reciente Directiva marco de Residuos, Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en su sentencia de 12 de mayo de 1985²³ ya dejó clara la necesidad y obligatoriedad de la autorización en referencia a las actividades de eliminación, señalando que:

“La autorización prevista por el (entonces) artículo 8 de la Directiva 75/442/CE será concedida por la autoridad competente (...) y no podrá ser reemplazada por el consentimiento del propietario o poseedor del terreno en el que viertan los residuos; el propietario o poseedor de un terreno, en su carácter de operador que deposita sus propios residuos en dicho terreno (gestión “on site”) no necesitará la autorización, pero podrá ser sometido a tal exigencia en el marco de las medidas necesarias que deben adoptar los Estados para la protección de la salud y del medio ambiente”.

Esta Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea fue dictada como consecuencia de varias cuestiones prejudiciales suscitadas en el marco de tres procedimientos penales promovidos contra tres propietarios y un conductor de empresas de recogida de residuos, acusados de haber infringido el Decreto de 2 de julio de 1981, de la Comunidad flamenca que incorporó la Directiva de residuos, por cuanto habían vertido residuos en el campo sin autorización.

²² Véanse los artículos 9 y 10 de la Directiva 75/442/CE, modificada por la Directiva 91/156/CE, relativa a los residuos.

²³ Asuntos acumulados 372 a 374/85 (Ministerio Fiscal c. Oscar Traen y otros).

De igual manera, en el ámbito estatal, la Ley de Residuos obliga a todo poseedor de un residuo, siempre que no pueda gestionarlo por sí mismo, a entregarlo a un gestor (*autorizado*) para su valorización o eliminación. Las operaciones de valorización y eliminación han de llevarse a cabo, en todo caso, sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos que puedan ser perjudiciales para el medio ambiente, en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna o flora, sin provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de interés²⁴. Para ello, se prohíbe el abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos y toda mezcla o dilución de residuos que dificulte su gestión. Incluso en el caso de que tal gestión se realice en terrenos de propiedad de quien los produce (*gestión “on site”*), ésta debe llevarse a cabo sin riesgo alguno²⁵.

El art. 12.4 de la Ley de Residuos señala como competencia de las Comunidades Autónomas la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos. Ello es consecuencia lógica de la previsión del art. 148.1.9º de la Constitución Española, que establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente. De hecho, todas las Comunidades Autónomas las han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Sobre este punto, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea señala que “*el propietario o poseedor de un terreno, en su carácter de operador, que deposita sus propios residuos en dicho terreno, no necesita autorización, pero puede ser sometido a tal exigencia en el marco de las medidas necesarias que deben adoptar los Estados miembros en virtud de la misma*”. O sea, que respecto de la gestión *on site*, ésta puede ser dispensada de la correspondiente autorización (así lo prevé el art. 28.1 de la Ley de Residuos), pero en todo caso dichas operaciones deben respetar y cumplir la obligación de que tales operaciones respeten el medio ambiente y la salud de las personas (art. 28.2).

Para que lo anteriormente señalado sea respetado por los gestores de residuos, la Administración interviene sometiendo a control las operaciones de tratamiento de residuos mediante la técnica de la autorización. Por tanto, la realización de actividades de valorización y de eliminación de residuos requiere de la correspondiente autorización administrativa. La Ley de Residuos señala como órgano competente para el otorgamiento de tal autorización al órgano ambiental correspondiente de la

²⁴ Vid. artículo 4 de la Directiva marco 91/156/CE.

²⁵ Arts. 20.4 y 46.1 de la Ley de Residuos.

Comunidad Autónoma respectiva donde tales operaciones se vayan a llevar a cabo (art 12.4)²⁶. No obstante, la concesión de tal autorización es independiente y no exime de la obtención de otras licencias o permisos que pudieran ser necesarios conforme a la legislación vigente en cada momento y en cada territorio para el desarrollo de tal actividad²⁷, como pueden serlo la preceptiva evaluación de impacto ambiental, la autorización de vertidos al agua si los hubiera. Esta pluralidad y dispersión de trámites es lo que ha evitado precisamente la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación mediante la integración de todas ellas en un único procedimiento autorizatorio.

Para el otorgamiento de la autorización, según la ley, se establece la preceptiva comprobación previa de las instalaciones en que haya de desarrollarse la actividad, de cara a certificar el cumplimiento de los requisitos necesarios. La ley especifica en su Anexo VII el contenido de la autorización de las instalaciones donde se realicen operaciones de tratamiento de residuos.

Respecto a las autorizaciones concedidas para llevar a cabo operaciones de eliminación de residuos la Ley de Residuos es más precisa. Así, en su artículo 23 señala:

“1. Las autoridades ambientales en su respectivo ámbito competencial se asegurarán de que, cuando no se lleve a cabo la valorización según lo dispuesto en el artículo 21.5, los residuos se sometan a operaciones de eliminación seguras adoptando las medidas que garanticen la protección de la salud humana y el medio ambiente. Los residuos deberán ser sometidos a tratamiento previo a su eliminación salvo que el tratamiento de los mismos no sea técnicamente viable o no quede justificado por razones de protección de la salud humana y del medio ambiente.

2. Las autorizaciones de las operaciones de eliminación de residuos podrán quedar sujetas a la prestación de una fianza u otra garantía financiera.

La exigencia de estas garantías se aplicará sin perjuicio de aquellas otras que pudieran ser exigibles a los sujetos responsables de la gestión de residuos.”

²⁶ El artículo 4 de la Ley de Residuos, señala como competencia de las Comunidades Autónomas la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos. Ello es consecuencia lógica de la previsión del artículo 148.1.9º de la Constitución Española, que establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente. Todas las Comunidades Autónomas las han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

²⁷ ALENZA GARCIA, José Francisco; El sistema de la gestión de residuos en el Derecho Español, Ministerio de Administraciones Públicas.

Una vez obtenida la autorización para llevar a cabo operaciones de valorización o eliminación de residuos, la Ley de Residuos establece un sistema de control por parte de la Administración otorgante.

El gestor autorizado viene obligado a llevar un registro documental que deberá estar a disposición de las Administraciones públicas competentes (art. 40). En el registro documental deberán contenerse los siguientes extremos:

- Cantidad, naturaleza y origen de los residuos.
- Frecuencia de recogida y medio de transporte utilizado.
- Destino.
- Método de valorización o eliminación empleado en su gestión.

Esta misma obligación se prevé en el caso de que las operaciones de gestión tengan por objeto residuos peligrosos.

Respecto a las instalaciones de gestión de residuos ya existentes la debe tenerse en cuenta que la Ley de Residuos de 1998 señalaba, en su Disposición Transitoria primera, que sus titulares deberían solicitar la correspondiente autorización o realizar la preceptiva notificación a la Comunidad Autónoma correspondiente en el plazo máximo de 18 meses, es decir, antes del 11 de septiembre de 1999, lo cual parece razonable. La finalidad de la Ley de Residuos es la protección del medio ambiente mediante una gestión adecuada de los residuos y, por ello, somete a control no sólo las nuevas operaciones de gestión, sino las ya existentes dando un plazo a los titulares de instalaciones de gestión antiguas para su necesaria adaptación.

Pese a lo hasta aquí señalado, hay supuestos contemplados en la Ley de Residuos para los que no se requiere la correspondiente autorización. La primera de ellas es lo que se conoce como gestión *on site*. Las Comunidades Autónomas pueden eximir²⁸ de la necesidad de autorización de conformidad con el art. 28 de la ley:

“1. Podrán quedar exentas de autorización las entidades o empresas que lleven a cabo la eliminación de sus propios residuos no peligrosos en el lugar de producción o que valoricen

²⁸ Nótese que tal posibilidad corresponde a las respectivas Comunidades Autónomas competentes para autorizar la gestión de residuos. El precepto de la Ley de Residuos señala que *“Las Comunidades Autónomas podrán eximir...”*, es decir, que perfectamente pueden no eximir en los casos referidos de la autorización o, por el contrario, exigir la correspondiente autorización.

residuos no peligrosos.

2. Para conceder las exenciones de autorización previstas en el apartado anterior se establecerán con respecto a cada tipo de actividad normas generales²⁹ que especifiquen los tipos y cantidades de residuos a los que se podrá aplicar dicha exención, así como los métodos de tratamiento que deban emplearse.

Dichas normas garantizarán que el tratamiento del residuo se realizará sin poner en peligro la salud de las personas y sin dañar al medio ambiente. En el caso de las operaciones de eliminación contempladas en el apartado 1, dichas normas deberán tener en cuenta las mejores técnicas disponibles.

3. Las normas previstas en el apartado anterior, se aprobarán mediante orden del Ministro de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, una vez analizada la propuesta por la Comisión de coordinación en materia de residuos, y se informará de ello a la Comisión Europea.”

Cuando la autorización de gestión de residuos, tenga por objeto residuos calificados como peligrosos, se establece la obligación para el gestor de residuos peligrosos de constituir un seguro obligatorio de responsabilidad civil y a la prestación de una fianza en la cuantía y forma que en la autorización se determine (art. 20.4).

Debemos entender que ambos requisitos subsisten dentro de la autorización ambiental integrada. Asimismo tienen obligación de establecer medidas de seguridad, autoprotección y plan de emergencia interior para prevención de riesgos, alarma, evacuación y socorro. De no cumplirse estos requisitos por parte del solicitante, la autorización no podrá ser concedida. Previsiones ya contempladas en los artículos 27 y siguientes del Real Decreto 833/1988 que no ha sido derogado, donde se regula la autorización para la gestión de residuos peligrosos³⁰. Se trata de una autorización constitutiva, ya que en virtud de la misma, el solicitante adquiere la condición de gestor de residuos peligrosos.

Para la obtención de esta autorización administrativa, el solicitante debe presentar además un

²⁹ La Ley de Residuos dice que las normas “*se establecerán*”. Es decir, mientras estas normas generales que regulen la posible dispensación de la autorización no se aprueben, hay que entender que no cabe dispensar de autorización estas operaciones de gestión de residuos en el propio centro.

³⁰ Debe tenerse en cuenta, no obstante, que los arts. 23 a 26 han sido derogados por la disposición derogatoria única del Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado («B.O.E.» 7 abril).

proyecto técnico (memoria, planos, prescripciones técnicas, presupuesto), un proyecto de explotación (procesos de tratamiento equipos, personal, medidas de control, mantenimiento...) y un estudio de impacto ambiental. Requisitos que ya se detallan también en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación al referirse al contenido de la solicitud de autorización.

2.1.F) LA AUTORIZACIÓN DE INCINERACIÓN DE RESIDUOS

Las siguientes autorizaciones ambientales que integra la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación son las relativas a la incineración de residuos. Una autorización con un contenido marcadamente ambiental a medio camino entre las autorizaciones de gestión de residuos vistas y las de emisiones a la atmósfera. La incineración constituye otra de las formas de gestión de residuos como medio de eliminación o de valorización cuando tal operación viene acompañada de un aprovechamiento energético. Lógicamente tal actividad se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva IPPC y de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación que la transpone a nuestro ordenamiento.

La normativa de incineración se encuentra a medio camino entre la normativa de relativa a la adecuada gestión de los residuos y la relativa a la prevención de la contaminación atmosférica siendo necesario establecer los correspondientes valores límite de emisiones e inmisiones y las medidas necesarias para que tales límites sean cumplidos³¹. Las normas que regulan los requisitos y demás condicionantes para la instalación y puesta en funcionamiento de incineradoras de residuos, se enmarcan en la clase de normas que establecen niveles de emisión para focos fijos, como las incineradoras o las grandes instalaciones de combustión, a diferencia del otro tipo de normas referidas a focos móviles, vehículos principalmente. Asimismo, hay un grupo de Directivas comunitarias dirigidas al establecimiento de niveles de calidad del aire o niveles de inmisión, que persiguen reducir o prevenir los contaminantes atmosféricos nocivos a partir del establecimiento de unos umbrales de alerta, de unos valores límite, entre otras, la Directiva 80/779/CE, de 15 de julio de 1980, sobre valores límite de calidad del aire por anhídrido sulfúrico y partículas en suspensión; Directiva 82/884/CE, de 3 de diciembre de 1982, relativa al valor mínimo para el plomo contenido en la atmósfera, etc.

³¹ ALONSO GARCIA, Consuelo; El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica, Marcial Pons.

Las Directivas de incineración de residuos pueden enmarcarse dentro del Derecho medioambiental en un doble campo. Por un lado, el de la protección de la atmósfera³², ya que la incineración constituye o puede constituir una fuente de contaminación atmosférica. Y, por otro lado, la regulación de los residuos y su adecuada gestión, a través de la incineración, sin poner en peligro el medio ambiente y la salud humana, y como exige la Directiva “marco” de residuos.

Es por esto, que con anterioridad a la regulación comunitaria y estatal específica relativa a las incineradoras de residuos, en España estas actividades se encontraban reguladas por la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico³³ y el Real Decreto 833/1975, de 6 de febrero³⁴, que la desarrolló.

La Ley, en su artículo 3.1, encomendaba al Gobierno la elaboración de un “*Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras*”, mereciendo tal calificación las que constituyesen focos de contaminación sistemática. Este mandato legal fue cumplido por el RD 833/1975 en su Anexo II fijando tales actividades y en el Anexo IV los valores límite de emisión que los titulares de los focos de emisión están obligados a respetar. El régimen de las actividades potencialmente contaminadoras, es decir, la autorización de su instalación de su puesta en marcha y funcionamiento, así como su control, inspección y vigilancia, se encuentra regulado en el Título VI del Decreto 833/1975. Entre las actividades potencialmente contaminantes que contiene el Anexo II del RD 833/1975, se citan las plantas de incineración de residuos.

Por consiguiente, puede afirmarse que la incineración de residuos tanto urbanos como industriales y las precauciones y cautelas a las que deben estar sometidas tales actividades, ya se encontraban contempladas en el ámbito estatal por este Real Decreto. Esto, sin perjuicio de las posteriores regulaciones específicas que se adoptasen, como así ha sucedido.

Los posteriores Reglamentos estatales que han servido de normas de transposición de las Directivas comunitarias en materia de incineración de residuos, se han entendido como desarrollo del marco que la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico y su norma de desarrollo, aún vigentes, ya habían establecido. En concreto, estamos hablando del Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, que establece las normas sobre incineración de residuos municipales, y el Real Decreto 1217/1997, de 18 de julio, relativo a la incineración de residuos peligrosos.

³² MARTIN MATEO, Ramón; Tratado de Derecho Ambiental, Trivium.

³³ BOE núms. 308 y 309, de 25 y 26.12.1972.

³⁴ BOE núm. 96, de 22.4.1975.

Tal y como señala la Exposición de Motivos del Real Decreto 1088/1992, que transpone las Directivas comunitarias sobre incineración de residuos municipales:

“Este Real Decreto persigue, como ya se ha dicho, la adaptación del Derecho interno y singularmente del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, a las Directivas 89/369/CEE y 89/429/CEE, mediante la aprobación de las normas especiales y complementarias de este Decreto y, a su vez, de desarrollo de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre”.

En similares términos se expresa la Exposición de Motivos del Real Decreto 1217/1997, que transpuso la Directiva relativa a la incineración de residuos peligrosos.

La Directiva del Consejo 84/360/CEE, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales³⁵, cuya finalidad era el establecimiento de una regulación uniforme en todos los Estados miembros respecto a los límites y requisitos de emisión de las diferentes instalaciones industriales incluidas en su ámbito de aplicación, fue el antecedente de las Directivas actuales referidas a la incineración de residuos.

La importancia de la Directiva 84/360/CEE, radicó en ordenar a los Estados miembros que sometieran a autorización previa la instalación y explotación de las instalaciones industriales que aparecen su Anexo I.

La autorización de esas instalaciones, previa a su explotación, sólo podría concederse en el caso de que la autoridad competente hubiese constatado que se han tomado las medidas adecuadas de prevención de la contaminación atmosférica incluyendo la utilización de la mejor tecnología disponible (art. 3.2 de la Directiva). El contenido de la autorización abarca los siguientes extremos:

- a) Las medidas necesarias para la prevención de la contaminación atmosférica.
- b) Ausencia de contaminación de cualquiera de las sustancias contempladas en su Anexo II,
- c) No superación de los valores límite de emisión que en cada caso se determinen.

Las solicitudes de autorización y las decisiones de las autoridades competentes, deberán ponerse a disposición del público afectado por la instalación de que se trate, sin perjuicio de otras

³⁵ DOCE núm. L 188, de 16.7.1984. Modificada por la Directiva 91/692/CE, de 23 de diciembre de 1991 (DOCE núm. L 377, de 31.12.1991).

disposiciones relativas a la preceptiva evaluación del impacto ambiental para este tipo de instalaciones (art. 9.1).

Los Estados miembros quedan obligados a adaptar el contenido de las autorizaciones de las plantas existentes a la mejor tecnología disponible (arts. 12 y 13). En cualquier caso, esta Directiva quedará derogada por la Directiva 96/61/CE de prevención y control integrados de la contaminación a los once años de su entrada en vigor³⁶.

Posteriormente, se realizó desde instancias comunitarias una regulación específica de las instalaciones de incineración municipales. Se trata de las Directivas 89/369/CEE, relativa a la reducción de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales³⁷, y 89/429/CEE sobre instalaciones ya existentes de incineración de residuos municipales³⁸. El criterio de distinción entre unas y otras, radica en la fecha de obtención de la autorización para su explotación. Aquellas plantas incineradoras que hubieran sido autorizadas antes del 1 de diciembre de 1990 (fecha límite establecida para la transposición de ambas Directivas a los ordenamientos jurídicos respectivos de cada Estado miembro), quedan sujetas al régimen de la Directiva 89/429/CEE y las posteriores a tal fecha límite, se someten a lo establecido en la Directiva 89/369/CEE.

Ambas Directivas sujetan a autorización la instalación y funcionamiento de las instalaciones de incineración de residuos municipales. Tal autorización viene sometida al cumplimiento de una serie de condiciones relacionadas principalmente con el cumplimiento de los valores límite de emisión a la atmósfera. Se trata de Directivas con un contenido marcadamente técnico, orientadas de un modo exclusivo a prevenir y reducir la contaminación atmosférica sin tener en cuenta otros ámbitos sujetos a eventuales riesgos de contaminación como los suelos y las aguas.

Pese a su relación lógica con las Directivas de residuos, en lo relativo a la necesidad de autorización previa, no cabe dispensa alguna, no siendo posible la excepción prevista en el artículo 11 de la Directiva 91/156/CE “marco” de residuos, respecto de la gestión *on site* de los residuos para las operaciones de eliminación. Es decir, la instalación y funcionamiento de una incineradora de residuos ha de estar sujeta a autorización respetando los valores límite y condiciones de funcionamiento exigidos, con independencia de que la incineración se produzca en el mismo centro

³⁶ Artículo 20.3 de la Directiva 96/61/CE.

³⁷ DOCE núm. L 163, de 14.6.1989.

³⁸ DOCE núm. L 203, de 15.7.1989.

de generación de los residuos³⁹.

La norma que las transpuso a nuestro ordenamiento fue el Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, reproduciendo las previsiones de las citadas Directivas y la necesidad de sometimiento a autorización previa de estas instalaciones con los requerimientos de técnicos y de emisiones descritos.

La incineración de residuos peligrosos fue regulada por la Directiva 94/67/CE de 12 de diciembre relativa a la incineración de residuos peligrosos. El objetivo de esta Directiva es el de reducir los efectos sobre el medio ambiente, especialmente la contaminación atmosférica, la del suelo y la de las aguas, y la salud humana resultantes de la incineración de residuos peligrosos (art. 1.1).

La Directiva 94/67/CE somete la instalación y funcionamiento de las incineradoras de residuos peligrosos a la correspondiente autorización. La autorización viene condicionada al cumplimiento de los requisitos de diseño, equipación, funcionamiento y adopción de medidas preventivas contra la contaminación previstas en la Directiva, tales como el respeto a los valores límite de emisión y a las condiciones de explotación fijadas. Esta Directiva se completa con la Decisión 97/283/CE, de la Comisión, de 21 de abril de 1997, sobre los métodos de medición armonizados para determinar la concentración en masa de dioxina y furanos en las emisiones atmosféricas conforme al apartado 2 del artículo 7 de la Directiva, y con la Decisión de la Comisión de 25 de febrero de 1998 sobre un cuestionario destinado a la elaboración de los informes que deben presentar los Estados miembros sobre la aplicación de la Directiva. En los informes que cada Estado debe remitir a la Comisión sobre el cumplimiento de la Directiva deben detallarse, entre otras, las condiciones generales a las que someten la autorización, el número de autorizaciones concedidas, volumen de residuos, y las medidas adoptadas para prevenir o reducir el impacto ambiental.

La transposición de esta Directiva a nuestro ordenamiento tuvo lugar mediante el Real Decreto 1217/1997, de 18 de julio, el cual además de transponer la citada Directiva, modificó el Real Decreto 1088/1992, relativo a la incineración de residuos municipales⁴⁰.

Es así como llegamos a la Directiva 2000/76/CE, relativa a la incineración de residuos, que trata de regular en una única norma la actividad de incineración de residuos peligrosos y no peligrosos

³⁹ FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio; El régimen jurídico del control integrado de la contaminación.

⁴⁰ BOE núm. 235, de 30.9.1992, transposición hecha, una vez más, con casi dos años de retraso, dado que la fecha límite era el 1 de diciembre de 1990.

fijando los valores límite de emisión y la condiciones de funcionamiento de estas instalaciones. De esta forma, se refunde el marco jurídico comunitario en materia de incineración de residuos en una sola norma y se unifican los estándares de calidad ambiental de las tres Directivas existentes hasta el momento.

A la entrada en vigor de esta Directiva quedan derogadas las Directivas relativas a la incineración de residuos municipales y la Directiva de incineración de residuos peligrosos.

Como el de todas las Directivas que se enmarcan en la política medioambiental comunitaria, su objetivo no es otro que el señalado en el artículo 174 del Tratado de la Comunidad Europea, a saber, la conservación, la protección y la mejora del medio ambiente y la protección de la salud de las personas. Así, su artículo 1, señalada como objetivo de la Directiva “... *reducir los efectos negativos sobre el medio ambiente, especialmente la contaminación atmosférica, la del suelo y la de las aguas superficiales y subterráneas, así como los consiguientes riesgos para la salud humana resultantes de la incineración y coincineración de residuos...*”.

Para conseguir tales objetivos, se establecen unas estrictas condiciones de operación y requisitos técnicos para las plantas incineradoras de residuos (art. 6). Asimismo, se fijan valores límite de emisión (art. 7) con el fin de obtener reducciones en la emisión de contaminantes clave como partículas totales, óxidos de nitrógeno (NO_x), dióxido de azufre (SO₂), derivados del cloro (Hcl) y metales pesados. Como novedad más importante, se fijan valores límite en la emisión de dioxinas y furanos⁴¹.

El respeto de todos estos valores límite se articula a través de la necesaria autorización para que este tipo de instalaciones puedan entrar en funcionamiento (art. 4). Así, se establece tajantemente que ninguna instalación de incineración o coincineración funcionará sin autorización. El contenido de la autorización incluirá una descripción de las medidas tendentes a garantizar el mínimo impacto ambiental y enumerará de manera expresa los residuos peligrosos y no peligrosos que pueden tratarse, la capacidad total de incineración y los procedimiento de medición y muestreo. Solo se concederá la autorización cuando se demuestre el cumplimiento de las condiciones a las que viene supeditada y se acredite que las técnicas de medición de las emisiones a la atmósfera y al agua cumplen lo previsto en los Anexos de la Directiva. También establece los medios de control y seguimiento (art. 10) de las condiciones a que viene supeditada la autorización de instalación y

⁴¹ Los valores límite de emisión a la atmósfera se fijan en el Anexo V de la Directiva.

funcionamiento de la incineradora. Para ello establece requisitos de medición y su periodicidad que, a su vez: deberán ser concretados, por la autoridad competente, en la autorización. En España serán los respectivos órganos ambientales de las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias de ejecución en materia ambiental.

Lógicamente, la Directiva garantiza, durante el procedimiento de autorización, el acceso a la información y la participación pública, de manera que a las solicitudes de nuevas autorizaciones puedan presentarse observaciones antes de que la autoridad competente tome una decisión (art. 12). Se trata de garantizar algo que, en nuestro ordenamiento es ya más que conocido en este tipo de procedimientos, como es el periodo de información pública.

Es necesario destacar el inciso presente en esta Directiva en varias ocasiones:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 96/61/CE ...”

Por consiguiente, hay que tener en cuenta los requerimientos y remisiones que a la Directiva IPPC hace, en relación con las instalaciones de incineración de residuos y su autorización de instalación y funcionamiento⁴².

Por otro lado, se regula la “entrega y recepción de residuos” obligándose al operador de la instalación a tomar todas las precauciones necesarias para evitar los efectos negativos para el medio ambiente y los riesgos que para la salud humana puedan derivarse. Se obliga también al operador, con carácter previo a la recepción, a cerciorarse de la composición de los residuos⁴³ y de que se cumplen los requisitos necesarios para su admisión. Se establece, por consiguiente, un severo control administrativo sobre qué se incinera, y en qué cantidades (art. 5.1).

En caso de incumplimiento de cualquiera de las condiciones y requisitos previstos en el articulado de la Directiva, ésta prevé que los Estados miembros determinen un régimen de sanciones aplicable

⁴² La Directiva IPPC 96/61/CE, sitúa en su Anexo I dentro de su ámbito de aplicación: 5.1 Instalaciones para la valorización o eliminación de residuos peligrosos con una capacidad que supere la de 10 toneladas por día. 5.2 Instalaciones para la incineración de residuos municipales (...) de una capacidad de más de tres toneladas por hora. En relación con la Directiva 96/61/CE de prevención y control integrado de la contaminación (IPPC), la propia Directiva 2000/76/CE de incineración señala que el cumplimiento de los Valores Límite de Emisión establecidos en ella, debe considerarse condición necesaria pero no suficiente para el cumplimiento de los requisitos que establece la Directiva IPPC ya que su cumplimiento puede implicar la aplicación de valores límites de emisiones más rigurosos para los contaminantes contemplados, para otras sustancias y para otros medios y otras condiciones adecuadas.

⁴³ Deberá el operador disponer de una descripción de los residuos que contenga, la composición física y química del residuo el valor calorífico los riesgos inherentes al residuo, las sustancias con las que no puede combinarse y las precauciones que hayan de tomarse en su tratamiento.

a las instalaciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la presente Directiva (art. 19). Tales sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias debiendo ser notificadas a la Comisión por cada uno de los Estados miembros, a más tardar dos años después de la entrada en vigor de la Directiva.

El enfoque global que la Directiva 2000/76/CE hace de la incineración de residuos, explica la previsión de derogar a los cinco años de su entrada en vigor las Directivas 89/369/CEE y 89/429/CEE, reguladoras de la incineración de residuos municipales, y la Directiva 94/67/CE de residuos peligrosos, a las que nos hemos referido con anterioridad.

La racionalización de la legislación comunitaria entronca claramente con la unificación de las anteriores Directivas en una sola que regule todas las instalaciones de incineración de residuos cualesquiera que sean las clases de residuos que en las mismas se incineren. Ello facilitará no sólo la comprensión de la normativa sobre incineración, sino también su aplicación efectiva. El plazo de transposición de esta Directiva se fija en dos años contados a partir de su entrada en vigor que será al día siguiente de su publicación, siendo sus destinatarios los Estados miembros.

El Real Decreto 1217/1997 sometía, al igual que lo hizo la Directiva, la instalación y explotación de plantas de incineración de residuos peligrosos a autorización, establecía las obligaciones del gestor, las condiciones de funcionamiento de la planta, los valores límite de emisión y las medidas necesarias para la protección del suelo y de las aguas, impidiendo la liberación de sustancias contaminantes al suelo y sometiendo a la correspondiente autorización el vertido de las aguas residuales procedentes de la instalación. Ambas autorizaciones se integran en la autorización ambiental integrada para las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Dicho Real Decreto estuvo vigente hasta el 4 de julio de 2003, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos. (BOE. núm. 142, de 14 de junio de 2003), que fue, a su vez, derogado por la letra a) de la disposición derogatoria única del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación («B.O.E.» 19 octubre), el 20 de octubre de 2013.

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación se aplica también a las instalaciones de incineración de residuos. En su Anejo, cataloga las principales

actividades contaminantes y, entre ellas, bajo el epígrafe “Gestión de Residuos” sitúa dentro de su ámbito:

5.2 Instalaciones para la valorización o eliminación de residuos en plantas de incineración o co-incineración de residuos:

- a) para los residuos no peligrosos con una capacidad superior a tres toneladas por hora;
- b) para residuos peligrosos con una capacidad superior a 10 toneladas por día.

Como estamos viendo, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación regula la autorización única de instalaciones industriales a partir de una evaluación integrada de sus repercusiones ambientales sobre la atmósfera, el agua, y el suelo, incluidas las medidas relativas a los residuos. Además, somete la autorización de tales instalaciones al respeto de unos valores límite de emisión que deberán fijarse por el Consejo, previa propuesta de la Comisión, de acuerdo con las mejores técnicas disponibles (vid. Título II de la Ley). A falta de valores límite de emisión comunitarios en aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, se aplican los existentes para las instalaciones reflejadas en el Anejo 1 de conformidad con las normas enumeradas en el Anejo 2 de la misma⁴⁴. Estos valores, que tienen un evidente carácter transitorio, se aplicarán con carácter de mínimos.

En consecuencia, y habida cuenta de que la competencia de autorización para la instalación y explotación de estas instalaciones es autonómica, lo que se producirá a partir de este momento es la inclusión de las condiciones fijadas por la normativa referida al clausulado de la autorización ambiental integrada.

La interrelación entre las instalaciones de eliminación de residuos mediante su incineración y la Ley 16/2002, de 1 de julio viene perfectamente regulada en los artículos 6 y siguientes del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

La autorización ambiental integrada incluirá todas las actividades enumeradas en el anejo 1 que se realicen en la instalación, y aquellas otras actividades que cumplan los siguientes requisitos:

⁴⁴ En el Anejo 2 de la Ley se citan una serie de normas entre las que se encuentran las relativas a la incineración de residuos municipales y a la incineración de residuos peligrosos. Luego, los valores límite contenidos en las mismas serán de aplicación mientras no se aprueben por el Consejo otros valores límite distintos, en desarrollo de la Directiva.

- a) Que se desarrollen en el lugar del emplazamiento de la instalación que realiza una actividad del anejo 1,
- b) que guarden una relación de índole técnica con la actividad del anejo 1, y
- c) que puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación que se vaya a ocasionar.

A efectos de lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, en la solicitud de la autorización ambiental integrada deberá figurar:

- a) La identidad del titular de la instalación, tal como se define en el artículo 3.7 de la Ley 16/2002, de 1 de julio.
- b) La identificación de cada uno de los focos de emisión de contaminantes atmosféricos, de acuerdo con el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera recogido en el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.
- c) La documentación técnica necesaria para poder determinar las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas a las normales que puedan afectar al medio ambiente, previstas en el artículo 22.1.f) de la Ley 16/2002, de 1 de julio.

La autorización ambiental integrada deberá contener, como mínimo, lo establecido en el artículo 22 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, y, en su caso, el número de gestor y productor de residuos correspondiente a la instalación o instalaciones, o partes de la instalación de que se trate y la relación de focos de emisión atmosférica catalogados de acuerdo con el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre.

El órgano competente deberá tener en cuenta la legislación sobre eficiencia energética y las obligaciones que de ella se derivan.

Cuando la autorización ambiental integrada se refiera a una actividad que implique la realización de vertidos, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada remitirá al organismo de cuenca copia completa de la resolución para cooperar en el correcto mantenimiento y actualización del censo nacional de vertidos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 254.3 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

2.1.G) AUTORIZACIONES EN MATERIA DE EMISIONES A LA ATMÓSFERA

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación también incorpora al condicionado de la autorización integrada los requerimientos y obligaciones derivados de las disposiciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica; tanto las fijadas por la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico (Vigente hasta el 17 de Noviembre de 2007), como por su reglamento de desarrollo, el Real Decreto 833/1975, normas a las que ya nos hemos referido, como las establecidas por la normativa sectorial en materia de contaminación atmosférica.

Téngase en cuenta que la Ley 38/1972, 22 diciembre, ha sido derogada por el número 2 de la disposición derogatoria única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera («B.O.E.» 16 noviembre), el 17 de noviembre de 2007 y que el Real Decreto de desarrollo estuvo vigente hasta el 30 de enero de 2011, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación y del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire⁴⁵.

Asimismo, este Decreto continuará vigente en todo lo que no se oponga a lo establecido en el Real Decreto 717/1987, de 27 de mayo, por el que se modifica parcialmente el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y se establecen nuevas normas de calidad del aire en lo referente a contaminación por dióxido de nitrógeno y plomo.

La protección de la atmósfera se ha venido instrumentando tradicionalmente a través de normas que fijan valores límite de emisión, también denominadas como normas de calidad del aire.

De conformidad con el art. 3 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, «Valor límite de emisión» es la *“cuantía de uno o más contaminantes en emisión que no debe sobrepasarse dentro de uno o varios períodos y condiciones determinados, con el fin de prevenir o reducir los efectos de la contaminación atmosférica”*.

Las diferentes normas protectoras de la contaminación atmosférica han venido estableciendo la autorización de determinadas actividades ya que uno de sus requisitos venía siendo el cumplimiento de los citados valores⁴⁶.

⁴⁵ BOE. núm. 25, de 29 de enero de 2011.

⁴⁶ ALONSO GARCIA, Consuelo; El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica, Marcial Pons.

Como ya hemos visto con motivo de la autorización relativa a la incineración de residuos, el sistema establecido por la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico y el Real Decreto 833/1975 no se llevó a cabo mediante la implantación de una autorización específica que permita emitir determinadas sustancias a la atmósfera, sino que los requerimientos respecto a emisiones se han venido configurando como un requisito más de las autorizaciones industriales o de actividad clasificada de la instalación a autorizar. La Ley y su reglamento han venido fijando, sin perjuicio de otras normas sectoriales específicas en este ámbito, las actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera y los valores límite de emisión que éstas debían respetar para poder ser autorizadas pero sin constituir una autorización ambiental más. Simplemente aparecen esos Valores Límite de Emisión como un requisito más de la autorización industrial.

De acuerdo con la Disposición Adicional Segunda de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, quedan exceptuadas de lo dispuesto en los artículos 13 y 14 (control de emisiones y actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera) aquellas instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que estarán sometidas a la autorización ambiental integrada regulada en la misma, así como aquellas que, por desarrollo legislativo de las comunidades autónomas, queden afectadas por procedimientos de intervención integrada de similar naturaleza.

Para el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la misma, la Ley establece el correspondiente cuadro de sanciones en el Capítulo VII.

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación también establece la incorporación a la autorización ambiental integrada de los condicionados establecidos por la Directiva 99/13/CE, relativa a las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debido al uso de disolventes orgánicos en aquellas instalaciones que están bajo el ámbito de aplicación de la Ley.

De esta manera, las instalaciones incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva que también lo estén dentro de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación bastará para su cumplimiento que en el contenido de la autorización ambiental se incluyan los requerimientos exigidos por la normativa relativa a las emisiones de compuestos orgánicos volátiles.

La Directiva 99/13/CE⁴⁷ concede a los Estados de cara al cumplimiento de sus objetivos la posibilidad de optar entre someter las actividades emisoras de compuestos orgánicos volátiles a autorización administrativa o solo a notificación y registro. Evidentemente sí necesitarán la autorización integrada las instalaciones que además de estar dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, lo estén también dentro del ámbito de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

2.1.H) SUBSISTENCIA PARCIAL DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL CITADA RESPECTO DE LAS INSTALACIONES DEL ANEJO 1 LEY 16/2002, DE 1 DE JULIO, DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

La integración de las autorizaciones ambientales previas reguladas en su respectiva legislación sectorial opera por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación la derogación de estas normas en lo que se refiere a las respectivas autorizaciones establecidas respecto de las instalaciones del Anejo I Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. La derogación de la normativa sectorial ambiental vigente hasta el momento, relativa a las autorizaciones en las materias señaladas es la siguiente, contemplada en la Disposición Derogatoria única de la Ley:

- Residuos: producción y gestión, supone la derogación de los artículos de la Ley de Residuos 10/1998 y de las leyes de residuos autonómicas que regulan las autorizaciones relativas a estas actividades respecto de las instalaciones que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Actualmente, la legislación básica en materia de residuos está contenida en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, cuyo art. 27.7 establece que *“la autorización prevista en el apartado 1 de este artículo para las instalaciones de tratamiento de residuos quedará integrada en la autorización ambiental integrada concedida conforme a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, e incluirá los requisitos recogidos en este artículo tal y como establece el artículo 22.1.g) de la Ley 16/2002, de 1 de julio. La autoridad*

⁴⁷ Sobre la misma, la Comisión ha publicado mediante Decisión 2002/529/CE de 27 de Junio de 2002 (DOCE núm. L 172, de 2.7.2002) el cuestionario para los informes de los Estados miembros referentes a la aplicación de la Directiva 99/13/CE relativa a las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones.

competente incorporará la información pertinente en su registro de producción y gestión de residuos en los términos del artículo 39.”

- Incineración de residuos municipales y peligrosos regulados anteriormente por los Reales Decretos 1088/1992 y 1217/1997 que transpusieron las respectivas Directivas en la materia, si bien en la actualidad han sido derogados por el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos, que transpone la Directiva 2000/76/CE relativa a la incineración de residuos que ha unificado el marco jurídico en materia de actividades de incineración de residuos con independencia de su caracterización como peligrosos o municipales.

- La regulación relativa a las autorizaciones de vertido realizadas a dominio público-hidráulico reguladas en el Real Decreto Legislativo 1/2001 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

- Las autorizaciones de vertido a dominio público marítimo-terrestre desde tierra al mar regulados por la Ley 22/1988, de Costas.

- Las autorizaciones relativas a contaminación atmosférica reguladas por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y sus normas de desarrollo.

Por consiguiente, las autorizaciones ambientales que resultan derogadas son las de producción y gestión de residuos, incluidas las operaciones de incineración, vertidos a aguas continentales y vertidos al dominio público marítimo-terrestre desde tierra al mar. Todas estas derogaciones relativas a la regulación de los procedimientos y las autorizaciones ambientales citadas de carácter sectorial, se entienden aplicables a los procedimientos de autorización ambiental integradas respecto de las instalaciones referidas en el Anejo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Por lo tanto, se trata de una derogación parcial porque las autorizaciones de producción y gestión de residuos, por ejemplo, solicitadas para instalaciones que no se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación debemos entender que se encuentran reguladas por la respectiva regulación sectorial en materia de autorización de producción y gestión de residuos contenida en la Ley de Residuos.

Por otro lado, y respecto de la autorización ambiental integrada se excluyen de la cláusula derogatoria citada una serie de extremos establecidos en la regulación sectorial afectada por la

cláusula derogatoria, a saber:

- Obligaciones de control y suministro de información establecidos por la legislación sectorial (es una de las obligaciones del titular de cualquier instalación que esté dentro del ámbito de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación).
- La documentación exigida por la legislación de aguas y por la legislación de costas para conceder las respectivas autorizaciones de vertido (es uno de los extremos que debe contener la solicitud de autorización ambiental integrada).
- Cualquier otra documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial como la referida a fianzas o seguros obligatorios que sean exigibles (es otro de los extremos que debe contener la solicitud de autorización ambiental integrada), como, por ejemplo, en materia de autorización de producción y gestión de residuos especiales tal y como exige la Ley del Residuos la suscripción de un seguro obligatorio de responsabilidad civil y el depósito de una fianza.
- En los supuestos de vertidos a dominio público-hidráulico en los que la confederación Hidrográfica no hubiese emitido en plazo el informe preceptivo y vinculante, serán de aplicación las previsiones contenidas en la Ley de Aguas y en su normativa de desarrollo referida a los extremos que debe contener (características del vertido y medidas correctoras).
- En lo relativo a infracciones y sanciones tipificadas por la legislación sectorial aplicable, si bien en caso de identidad en la tipificación de la infracción contenida en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y en la legislación sectorial, se optará por la infracción que contenga la sanción de mayor gravedad⁴⁸.

En resumen, las autorizaciones citadas resultan derogadas ya que pasan a formar parte de la autorización ambiental integrada, pero aún no su regulación que es donde se encuentran los condicionados de cada una de ellas que deben pasar a formar parte de la autorización ambiental integrada y que siguen absolutamente vigentes mientras no se aprueben normas posteriores en la materia que determinen las obligaciones, los Valores Límite de Emisión que deben observarse para la concesión y mantenimiento de la autorización ambiental integrada.

⁴⁸ Vid. Disposición Derogatoria Única de la Ley, en su apartado segundo *in fine*.

2.1.I). LA SUBSISTENCIA DE LA LICENCIA MUNICIPAL DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS.

- LA LICENCIA MUNICIPAL DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS: COMPETENCIA Y REGULACIÓN

Como es conocido, el artículo 137 de la Constitución Española establece una garantía constitucional sobre las competencias locales señala que los municipios tienen competencia para la gestión de sus respectivos intereses. Esta garantía articulada por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 2 y en su artículo 25.2 principalmente garantiza una participación de los entes locales en aquellas cuestiones que puedan afectar a sus intereses de acuerdo con lo establecido en ella y en la legislación sectorial aplicable.

Asimismo, el artículo 62 de la misma norma establece que *“en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil una asignación diferenciada y distinta de las facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades Locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de estas la decisión final”*. En el caso de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación este precepto encaja perfectamente, se garantiza la participación de las Entidades Locales en las que se vaya a ubicar la instalación pero la decisión final, como hemos visto, relativa al otorgamiento o denegación de la autorización ambiental integrada corresponde al órgano autonómico competente.

Pues bien, una de las tradicionales competencias de los municipios ha sido la licencia actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas regulada por el Decreto 2414/1961, respecto de las actividades consideradas como tales y que la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación no ha derogado sino que, al menos formalmente, sigue en manos de los Ayuntamientos y se configura como un requisito más para que las instalaciones del Anejo 1 Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación puedan ser instaladas.

No cabe duda alguna que todas y cada una de las instalaciones incluidas dentro del Anejo 1 de la

Ley lo está también dentro del ámbito de aplicación del Decreto 2414/1961 o de la Ley Autonómica que regula la concesión de la licencia de actividad clasificada por el municipio en cuyo territorio se pretenda ubicar la instalación proyectada.

De hecho, la mayoría de Comunidades Autónomas ya han aprobado su propia normativa de actividades clasificadas dejando sin efecto alguno al Decreto estatal en su ámbito territorial, entre otras, la Comunidad Valenciana mediante Ley 3/1989, de 2 de mayo, de actividades clasificadas, derogada por la Ley 2/2006, derogada, a su vez, por la vigente Ley 6/2014; la Comunidad Foral de Navarra, mediante Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de actividades clasificadas para el control del medio ambiente, derogada por Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental; la Comunidad de Madrid, mediante Ley 10/1991, de 4 de abril, de protección del medio ambiente, vigente hasta el 2 de julio de 2002, fecha de entrada en vigor de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid; la Comunidad Balear mediante Ley 8/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de actividades clasificadas; Castilla y León mediante Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas, derogada por la letra a) de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 11/2003, 8 abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León («B.O.C.L.» 14 abril) el 14 de junio de 2003; Andalucía mediante Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental, vigente hasta el 20 de enero de 2008, fecha de entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental; Galicia mediante Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental; Murcia mediante Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección ambiental, vigente hasta el 1 de enero de 2010, fecha de entrada en vigor de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada; Cataluña mediante Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, vigente hasta el 11 de agosto de 2010, fecha de entrada en vigor de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades. (BOE. núm. 12, de 14 de enero de 2010); País Vasco, mediante Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección general del medio ambiente; Islas Canarias mediante Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas, vigente hasta el 15 de octubre de 2011, fecha de entrada en vigor de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias. (BOE. núm. 109, de 7 de mayo de 2011).

- SUBSISTENCIA FORMAL DE LA LICENCIA MUNICIPAL: INTEGRACIÓN PARCIAL. REGULACIÓN ANTERIOR.

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación citaba en su artículo 11.2 dos ejemplos de licencias obligatorias que deberán acompañar a la autorización ambiental integrada: la sustantiva de la actividad y la licencia municipal de actividades clasificadas. Luego, subsiste y no queda integrada en su totalidad como un trámite más del procedimiento para la concesión de la autorización ambiental integrada.

(Téngase en cuenta que el número 2 del artículo 11 redactado por el apartado nueve del artículo primero de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminado («B.O.E.» de 12 de junio)

La Ley en este sentido, manifestaba la pervivencia del Decreto 2414/1961 y de la licencia de actividades clasificadas y su respeto a la autonomía local para manifestarse en aplicación de la Ley sobre la idoneidad de su instalación quedando garantizada la competencia local en lo referente a las materias de su exclusiva competencia y al pronunciamiento final sobre la concesión o no de la licencia municipal.

No obstante lo dicho, el capítulo III de la Ley estableció mecanismos necesarios para integrar dentro del procedimiento de autorización ambiental la licencia municipal de actividades clasificadas de tal manera que queda integrado totalmente a excepción de lo referido a la resolución definitiva de la autoridad municipal.

Se establece, por tanto, la pervivencia de la licencia de actividad clasificada por más que su contenido tradicional esté dentro de los trámites de la autorización ambiental integrada. Se trata de respetar a esta tradicional competencia local en materia de actividades clasificadas.

El mantenimiento en manos municipales de esta resolución tampoco es absoluto ya que el municipio se ve vinculado obligatoriamente a la resolución relativa a la a la autorización ambiental integrada en el caso de que fuese denegatoria, en lo relativo a las medidas correctoras que sean impuestas al solicitante y a todos los aspectos ambientales del contenido de la autorización como los valores límite de emisión basados en las mejores técnicas disponibles, medidas de protección del suelo y las aguas o sistemas para el tratamiento adecuado de emisiones y residuos. ¿Qué queda entonces *a posteriori* en manos del municipio a la hora de motivar o justificar la concesión o denegación de la licencia de actividad clasificada? Prácticamente nada, ya que difícilmente podrá denegar un municipio una licencia de actividad clasificada a una instalación que ya cuente con la

previa autorización ambiental integrada.

Pero, además, ¿qué ocurre si el órgano autonómico concede la autorización ambiental integrada previa y el municipio no concede la licencia de actividad clasificada? Si atendernos a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ésta ha sido tajante al señalar que la concurrencia de autorizaciones administrativas sobre una misma actividad sujeta al Decreto 2414/1961 no vincula a la Administración Local respecto del otorgamiento de la licencia prevista en el RAMINP, ni mucho menos presupone su existencia. Es más, la ausencia de licencia municipal de actividad clasificada conlleva la clandestinidad de la instalación que en ningún caso queda suplida por el transcurso del tiempo ni la tolerancia y que faculta a la Administración local a adoptar el cierre o la clausura de la instalación⁴⁹.

Asimismo, deben cumplirse las reglas de distancias establecidas por el Decreto para la ubicación de las instalaciones que se enumeran en el Anejo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, de no ser así en ningún caso podría otorgar el municipio de la licencia de actividad clasificada tal y como ha interpretado restrictivamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como ejemplo puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1990 que señala al respecto que *“cualquier interpretación que se haga del citado precepto (al relativo a la distancia mínima de 2.000 metros del núcleo de población habitado más cercano se refiere) debe ser analizada desde la perspectiva del artículo 45 de la Constitución (...) por mucho que relativicemos la distancia de 2.000 metros, que si hay que corregirla será para aumentarla, es lo cierto que en este caso la calidad de vida de esos vecinos se va a ver seriamente afectada”*⁵⁰.

No obstante lo señalado, este aparente y real desapoderamiento de la competencia de los municipios respecto de la autorización de las citadas instalaciones, no supone que vayan a perder toda clase de competencia sobre las mismas. Como ya hemos visto, conservan el control urbanístico mediante su adecuación al planeamiento y el control de las actividades (construcción, montaje, explotación) de las citadas actividades.

⁴⁹ Entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1991 (RJ 7850); 22 de abril y 26 de junio de 1998 (RJ 5023 y 5033); sobre estas cuestiones en relación con una de las instalaciones que se citan en el Anejo I de la Ley 16/2002 (los vertederos).

⁵⁰ RJ 3652. En este mismo sentido claro y determinante respecto a la regla de las distancias pueden verse las Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1991 (RJ 7848); de marzo de 1996 (RJ 2422); 4 de junio de 1996 (RJ 5467); 2 de febrero y 14 de diciembre de 1998 (RJ 2114 y 152/99).

- **NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS: DESPLAZAMIENTO DEL RAMINP. ¿SUBSISTE LA LICENCIA MUNICIPAL?**

El Decreto de 1961 continúa siendo de aplicación en aquellas Comunidades Autónomas que no han aprobado su propia normativa de actividades clasificadas con sus particularidades. Incluso en algunas Comunidades Autónomas que han aprobado su propia normativa de actividades clasificadas, el Decreto pervive como normativa básica en materia de actividades clasificadas o bien como normativa supletoria.

A pesar de que según BETANCOR RODRÍGUEZ⁵¹, la subsistencia en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación de la licencia de actividad clasificada trata de proteger las competencias locales y frenar la centralización autonómica del control ambiental en detrimento de la municipal, lo señalado en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación se entiende en este punto, sin perjuicio de las normas autonómicas dictadas en materia de actividades clasificadas. En algunos casos, las normas autonómicas ya han atraído *de facto* la competencia municipal en materia de actividades clasificadas, eso sí, respetando la garantía constitucional de la autonomía local. Así, por ejemplo, en algunas Comunidades Autónomas que para las instalaciones del Anexo I han suprimido la licencia de actividad clasificada que tradicionalmente venía correspondiendo al municipio respecto de este tipo de instalaciones, no se plantea cuestión alguna pese a la pervivencia de la citada licencia en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Nada obsta a que la Comunidad Autónoma mantenga la supresión de la licencia municipal en estos supuestos habida cuenta de que la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación tiene carácter básico en materia de medio ambiente pero no en materia de régimen local.

En otras Comunidades Autónomas, como Murcia, Madrid, País Vasco, Andalucía, Castilla y León, Galicia, Canarias y Valencia, se ha producido un desplazamiento total e inmediato del Decreto. En Baleares este desplazamiento ha sido parcial y en otras Comunidades Autónomas sigue vigente en su totalidad⁵². Por lo tanto, en estos casos habrá que estar a lo que establezca la normativa autonómica de actividades clasificadas respecto a la licencia municipal en cuestión.

⁵¹ BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés; Los retos de la prevención y control integrados de la contaminación: comentarios al borrador de anteproyecto de ley de prevención y control integrados de la contaminación, Revista de Gestión Ambiental.

⁵² FERNANDEZ SALMERON, Manuel; La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico.

2.1.J) LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- NECESIDAD DE LICENCIA

La construcción, montaje, traslado o modificación sustancial de instalaciones en que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en el Anejo I de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación requiere licencia urbanística a otorgar por el Ayuntamiento previa comprobación de su adecuación a los instrumentos de planeamiento urbanístico. Así el artículo 242.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 afirmaba que *“todo acto de edificación requerirá la preceptiva licencia municipal”*. El artículo 178.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 seguía siendo el precepto que, con carácter supletorio respecto de la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas, concretaba las actuaciones sujetas a previa licencia. El Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, en su artículo 1 enumera hasta 18 actuaciones sujetas a licencia urbanística. Se trata en realidad de licencias distintas algunas de las cuales, conforme a la normativa autonómica aplicable o a la de régimen local, pueden ser exigibles respecto de una misma actuación (licencia de obras y de primera ocupación) y que pueden requerir tramitación diferente. La necesidad de contar con estas dos autorizaciones plantea algunas cuestiones de articulación entre la licencia de urbanística y la autorización ambiental integrada. Es claro que si falta una u otra la instalación no podrá ser implantada.

- LA PRECEDENCIA DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

El artículo 11.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación dispone que *“el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, así como su modificación y revisión precederá, en su caso, a los demás medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos, entre otros:*

a) Autorizaciones sustantivas u otros medios de intervención administrativa de las industrias señaladas en el apartado 2 del artículo 3.

b) Actuaciones relativas a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que establezcan las administraciones competentes para el control de las actividades con repercusión en la seguridad, salud de las personas o el medio ambiente, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación establecidos en la normativa correspondiente.”

A la vez el artículo 12.1.b) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la

contaminación exige que al contenido de la solicitud se acompañe informe del Ayuntamiento acreditativo de la compatibilidad con el planeamiento urbanístico, remitiendo al artículo 15 para regular el régimen a que se sujeta dicho informe. Entre otras consecuencias el informe negativo determina el archivo de las actuaciones realizadas en el procedimiento de solicitud de autorización ambiental integrada, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo de ese artículo 15 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Por una parte se proclama la precedencia de la autorización ambiental integrada; por otra se exige aportar con la solicitud un informe de compatibilidad urbanística emitido por el Ayuntamiento al que se condiciona el desarrollo del procedimiento de autorización. Dos cuestiones, al menos, se plantean: 1. Si existe precedencia temporal entre licencia urbanística y autorización ambiental integrada. 2. La relación que existe entre informe de compatibilidad urbanística y licencia urbanística.

La precedencia de la autorización ambiental integrada proclamada en el artículo 11.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación debe examinarse desde el prisma del principio de celeridad. Éste puede deducirse del principio de eficacia al que debe ajustarse el servicio prestado por todas las Administraciones públicas conforme al artículo 103.1 de la Constitución Española, que se reproduce en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Junto a este principio, el artículo 3.2 de la misma norma proclama el criterio de eficiencia por el que han de regirse las Administraciones públicas en su actuación. Estos principio y criterios, unidos al requisito de previo, o simultáneo, informe de compatibilidad urbanística hacen que se deba relativizar la precedencia marcada por el artículo 11.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Otra cosa, una interpretación rígida de esa precedencia obligaría a iniciar los trámites para la obtención de licencia una vez obtenida la autorización ambiental integrada, con lo que los plazos y el tiempo se multiplicarían. La tramitación, al menos en parte coincidente en el tiempo, de ambas autorizaciones debe ser posible aún cuando, como hemos dicho, no cabe iniciar la construcción de la instalación o dar comienzo a la actividad hasta que no se cuente con todas las autorizaciones requeridas.

La interpretación dada y la relatividad con que deben ser aplicadas las previsiones legales genéricas sobre precedencia de la autorización ambiental integrada se refuerza si consideramos la aplicación que el Tribunal Supremo hace de la precedencia establecida por el art. 22.3 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Allí se establece que cuando con arreglo al proyecto presentado la edificación del inmueble se destinara

específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente. Es procedente siempre que se trate de establecimientos industriales o mercantiles, conforme al apartado 1 de ese mismo artículo. El Tribunal Supremo afirma al respecto que *“tal previsión no legitima la denegación de dicha licencia de obras, o dicho en otros términos, no es causa de denegación sino que lo procedente es la necesaria tramitación previa del expediente de actividad. Y la pura alteración del orden cronológico del otorgamiento de las licencias para una estación de servicio, no constituye motivo de anulación, siempre que, al final, ambas resulten procedentes”*. Lo importante es la conformidad al ordenamiento urbanístico, más que el orden de solicitud y de concesión de las autorizaciones necesarias para la implantación de una actividad⁵³.

Por otra parte, hemos de considerar respecto de la regla de precedencia que la potestad que el Ayuntamiento ejerce al otorgar una licencia de edificación es una potestad reglada. Se ha dicho que la licencia de obras se agota con la construcción misma de la obra realizada pues ese es su único contenido⁵⁴. La jurisprudencia del Tribunal Supremo mantiene de manera pacífica el carácter reglado de las licencias urbanísticas. En ese sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2001, en la que se afirma que con la licencia urbanística se produce la remoción o alzamiento de una prohibición de ejercicio de un derecho subjetivo impuesta por la necesidad de contrastar previamente que dicho ejercicio se atiene a los límites que configuran el propio derecho según la ordenación urbanística. Se caracteriza por ser una medida de intervención administrativa en la actividad de edificación y uso del suelo, incidir no sobre el contenido del derecho a la edificación o uso del suelo sino sobre el ejercicio de dicho derecho, y tener por objeto controlar que el acto que se pretende ejercer está de acuerdo con la ordenación urbanística aplicable. Es decir, consiste en un control de licitud u observancia de los límites fijados al *ius aedificandi*. Así, hemos señalado que toda licencia urbanística no es más que un acto administrativo de autorización, de simple declaración formal de un derecho preexistente, en virtud del cual y a través del pertinente procedimiento administrativo, se lleva a cabo un control de la actividad solicitada por el administrado, verificándose si se ajusta o no a las exigencias del interés público tal como han quedado plasmadas en la ordenación vigente, por lo que dada su naturaleza regladas, constituye un acto debido en cuanto que necesariamente debe otorgarse o denegarse según que la actividad pretendida se adapte o no a la concreta ordenación aplicable.

⁵³ Así encontramos la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2000, o las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de junio y 16 de diciembre de 1998.

⁵⁴ BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés; Los retos de la prevención y control integrados de la contaminación: comentarios al borrador de anteproyecto de ley de prevención y control integrados de la contaminación, Revista de Gestión Ambiental.

Una cuestión relacionada con el tiempo de obtención de la licencia urbanística y, por tanto, con la precedencia o simultaneidad con respecto a la tramitación del procedimiento y a la obtención de la autorización ambiental integrada, es la relativa a la ordenación urbanística aplicable. Ya hicimos una referencia incidental a propósito de la normativa aplicable a la determinación de los valores de emisión referida en el artículo 7.1.f) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. La cuestión tiene mayor interés en este lugar de la exposición, a la vista del dilatado plazo de resolución del procedimiento de autorización ambiental integrada.

Un cambio de planeamiento acaecido entre el informe positivo de compatibilidad y el momento en que el Ayuntamiento se pronuncia sobre la concesión de la licencia pudiera motivar la denegación de ésta. El Tribunal Supremo se ha venido pronunciando sobre situaciones muy parecidas a esta que planteamos. Así en la Sentencia de 25 de mayo de 2001, se afirma que, en el caso que enjuicia, *“el hecho relevante para resolver radica en que solicitadas las licencias los días 12, 19, 23 y 26 de junio, el Ayuntamiento suspendió la tramitación de las solicitudes el día 26 de junio hasta que se obtuvieran las autorizaciones preceptivas de la Administración competente en materia de aviación, por estar afectados los terrenos por las servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Manises. Obtenidas dichas autorizaciones los días 16, 18 y 23 de septiembre el Ayuntamiento resolvió el 5 de noviembre siguiente, denegando las licencias ya que las mismas se oponen al nuevo planeamiento, que se había aprobado el 27 de julio de 1992 (y publicado formalmente el día 24 de septiembre siguiente)”*⁵⁵.

El Supremo da por buena la denegación de esas licencias, pues al igual que la sentencia recurrida considera que *“la Administración municipal ha actuado correctamente al resolver conforme al planeamiento nuevo ya que lo ha hecho dentro de plazo, sin contar para ello el tiempo en que el procedimiento estuvo paralizado para obtener la autorización de la Administración aeronáutica, y, aparte de que -según declara- no se ha efectuado denuncia de mora ante la Comisión Territorial de Urbanismo, tampoco debe contarse para considerar que ha habido silencio administrativo positivo el período en que la tramitación de las licencias estuvo paralizada para obtener la citada autorización”*. Se aplica así la doctrina general de que la normativa urbanística aplicable será la del momento de la resolución y no el de la solicitud de la licencia, siempre que la resolución haya recaído en plazo⁵⁶.

⁵⁵ RJ 3797, en sentido semejante Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1998, RJ 1202 18 de junio de 1998. RJ 4557.

⁵⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano; Origen y desarrollo del Derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario

Se podría plantear la cuestión relacionada con la anterior, pues afecta a la normativa urbanística aplicable, de qué sentido debe tener un informe de compatibilidad urbanística solicitado en un momento de suspensión facultativa -por cambio de planeamiento- o automática -por acuerdo aprobación inicial de planeamiento- de licencias. No trataremos ahora de las distintas posibilidades que se presentan y sí sólo resaltamos que pueden ser fuente de incertidumbre y de problemas.

- RELACIÓN ENTRE LA LICENCIA Y EL INFORME DE COMPATIBILIDAD

La relación entre licencia urbanística e informe de compatibilidad urbanística ofrece alguna cuestión de interés. El dato primero del que se debe partir es evidente: no es lo mismo una cosa y otra. Ciertamente una y otra verifican la legalidad urbanística de la actuación que se proyecta. La configuración puede ser muy distinta. En esto se debe tener en cuenta que las competencias sobre urbanismo han sido asumidas como exclusivas por las Comunidades Autónomas lo que permite una regulación peculiar de las licencias urbanísticas y del informe de compatibilidad. La normativa estatal encuentra limitado su ámbito en lo relativo al urbanismo con el alcance y las consecuencias señaladas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, cuya doctrina ha sido reiterada con algunos matices en la Sentencia 164/2001, de 11 de julio, y la Sentencia 54/2002, de 27 de febrero.

Si el plazo de resolución del informe es de treinta días, el de la licencia de obras de construcción de edificaciones suele ser de dos o de tres meses. Los documentos a presentar en la solicitud de licencia de edificación son, al menos, un proyecto técnico, firmado por profesional competente según las características de las instalaciones y visado en el Colegio al que pertenezca. En el caso del informe urbanístico serán las Comunidades Autónomas las que regulen su contenido y alcance.

Parece claro que no ha sido el propósito del Legislador integrar en el procedimiento de autorización ambiental integrada el otorgamiento de la licencia de edificación que resulta preceptiva para la construcción de las instalaciones sometidas al ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Ese paso, sólo lo puede dar cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias legislativas sobre urbanismo, siempre que no vulneren la garantía institucional de la autonomía local deducida por doctrina constante del Tribunal Constitucional de los artículos 137 y 140 de la CE.

La cuestión que se plantea, supuesta la subsistencia de informe de compatibilidad y de licencia urbanística es la de la vinculación que esos informes producen. El informe negativo, conforme al artículo 15 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación vincula al órgano competente para la concesión de la autorización ambiental integrada. En ese supuesto, para la impugnación de la denegación de la autorización ambiental integrada basada en el informe negativo de compatibilidad se aplicarían las reglas ya estudiadas en los epígrafes anteriores. No así el informe positivo de compatibilidad cuya impugnación pudiera ser cuestionable conforme al criterio general aplicable a las consultas urbanísticas, de acuerdo con E. GARCIA DE ENTERRIA⁵⁷.

La cuestión se plantea respecto de la ausencia de informe de compatibilidad o del informe positivo. La respuesta debe ser que el informe de compatibilidad positivo o la ausencia de informe de compatibilidad no vinculan al Ayuntamiento sobre el que recae la obligación de emitirlos. Ciertamente puede ser raro el caso de la denegación de licencia urbanística previo informe positivo de compatibilidad urbanística. El supuesto parece claro cuando entre los documentos aportados para el informe y el proyecto sometido a licencia hay variaciones que determinan la disconformidad con la normativa urbanística del proyecto. La vinculación del Ayuntamiento al acto propio consistente en un informe positivo de compatibilidad urbanística o en el silencio respecto del informe solicitado por el interesado, es menor que su vinculación a la legalidad urbanística, por lo que, de apreciar elementos contrarios a ésta, pese al informe favorable o al silencio anterior debe denegar la licencia. Encontraríamos aquí una actuación ilegal al informe positivo de compatibilidad, que en algunos casos lleva a realizar gastos derivados de la continuación del procedimiento de autorización ambiental integrada. Es fácil, sin embargo, que se dé alguna de las circunstancias que inhiben la aplicación del principio de confianza legítima, singularmente el que el informe haya sido emitido como consecuencia de informaciones incorrectas o incompletas suministradas por el interesado o que el interesado conociera la ilegalidad o, si no la conocía era como consecuencia de una manifiesta negligencia.

La solución apuntada resulta acertada si se tiene en cuenta la similitud en cuanto al contenido del informe de compatibilidad con la consulta urbanística regulada inicialmente por el artículo 43.2 de la Ley del Suelo de 1956⁵⁸ y luego por el artículo 6.2 de la Ley 6/1998, de Régimen de Suelo y Valoraciones. La doctrina más autorizada acogiendo la posición del Tribunal Supremo al respecto

⁵⁷ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; Lecciones de Derecho Urbanístico; Civitas, 1981.

⁵⁸ En esos mismos términos se recogió en el artículo 55.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

ya negó toda eficacia vinculante para el Ayuntamiento de la consulta urbanística pues, otra cosa, *“supondría un total vaciamiento del control de legalidad ejercido a través de la licencia, consecuencia a todas luces absurda e insostenible”*.

- LAS INSTALACIONES EN QUE CONCORRE UN EXCEPCIONAL INTERÉS PÚBLICO

Alguna de las instalaciones incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación pueden ser consideradas como instalaciones en las que concurre un excepcional interés público. En ese caso es aplicable el procedimiento que permite a la Administración del Estado o a la de la Comunidad Autónoma solicitar del Ayuntamiento informe sobre la conformidad o disconformidad con el planeamiento urbanístico en vigor de un determinado proyecto. Si existe disconformidad es posible ordenar la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento en vigor conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística aplicable.

En estos casos, el informe negativo de compatibilidad urbanística, emitido antes de la notificación de la urgencia o excepcional interés debidamente razonado, debiera entenderse que carece del efecto de cierre que le atribuye el artículo 15 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

2.1.K) LAS AUTORIZACIONES SUSTANTIVAS

- CONCEPTO DE AUTORIZACIÓN SUSTANTIVA

Las instalaciones y actividades sometidas a autorización ambiental integrada requieren además de ésta, licencia urbanística y otras autorizaciones que pueden englobarse dentro de la categoría de autorizaciones sustantivas. Así lo hace la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación cuando en su artículo 3.2 (antiguo art. 3.b) delimita lo que considera autorizaciones sustantivas en los siguientes términos:

“Las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. En particular, tendrán esta consideración las autorizaciones establecidas en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico; en la Ley 34/1998, de 7

de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y en el capítulo 11 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre la Protección de la Seguridad Ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos”.

Téngase en cuenta que la referencia a la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre la Protección de la Seguridad Ciudadana debe entenderse en el contexto del número 1 de la disposición derogatoria única de la L.O. 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana («B.O.E.» 31 marzo) el 1 de julio de 2015, que la deroga.

El artículo 4 de la Ley de Industria, tras reconocer la libertad de establecimiento para la instalación, ampliación y traslado de las actividades industriales en su apartado 1, prevé la necesidad de autorización administrativa previa cuando una ley lo establezca por razones de interés general o un reglamento lo establezca para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de tratados o convenios internacionales. Debe tenerse en cuenta que la declaración contenida en ese artículo 4 se refiere a las actividades industriales que entran, conforme a lo previsto en el artículo 3, dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Industria. Ese precepto contiene junto a caracterizaciones amplísimas una relación detallada de industrias a las que es aplicable la Ley en lo no previsto por su legislación específica. Los intentos de delimitar el concepto de actividad industrial que se han realizado⁵⁹, revisten menor interés desde la perspectiva de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación pues la previsión del artículo 11.2 de esta descansa sobre la idea de autorización sustantiva en la que se incluyen, “entre otras”, las autorizaciones sustantivas de industrias a las que se refiere el artículo 3.2 (antiguo art. 3.b) de la misma Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

- LA PRECEDENCIA DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

El artículo 11.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, como ya nos consta prevé que la autorización ambiental integrada y la autorización de modificación precederán a las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias, haciendo mención expresa entre estas a las señaladas en el artículo 3.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. También aquí se debe tener en cuenta lo dicho a propósito de la prioridad temporal de la autorización ambiental integrada respecto de la licencia urbanística. El principio de celeridad, derivado de los de eficacia y de eficiencia, en los

⁵⁹ Así sobre los problemas que tal delimitación plantea se puede ver con carácter general -RIANO POMBO, Miguel; El enfoque integrado de la protección del medio ambiente: la directiva IPPC, Revista de Estudios Locales.

términos vistos, pudieran matizar la aplicación rígida de la regla de precedencia que establece el artículo 11.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Tampoco podemos olvidar que la precedencia supone una garantía implícita pero efectiva para el medio ambiente. El rigor de los medios punitivos de que disponen las Administraciones públicas para corregir inicios de actividades contando con autorización industrial pero careciendo de autorización ambiental, es suficiente como para disuadir al titular de un proyecto sometido a autorización de realizar tal conducta.

Varios serían los grados en que se podría concretar la aplicación flexible de la regla de precedencia. Un grado bajo de flexibilidad sería el que admitiera la tramitación coincidente, total o parcialmente en el tiempo, de los procedimientos de autorización ambiental integrada y sustantiva; si bien previendo la necesaria aportación de la primera como requisito indispensable para otorgar, no para tramitar, la segunda. Esta solución es a nuestro juicio, plenamente admisible y frente a la misma no cabría oponer lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. El problema que puede representar el transcurso de los plazos para resolver establecidos por la normativa por la que se regula la autorización sustantiva, podría encontrar solución en el sentido, que no en la literalidad, de cuanto dispone el artículo 42.5.b) y c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Cabe un segundo grado, más alto, de aplicación flexible de la regla de precedencia. Se trataría de admitir no sólo la tramitación coincidente, sino también, la previa autorización sustantiva condicionada a la obtención de autorización ambiental integrada. El órgano competente para otorgar la autorización sustantiva incluye en ésta una condición suspensiva de la eficacia de la autorización consistente en la obtención de la autorización ambiental integrada. La regla de precedencia pudiera quedar reducida, en este caso, a la necesidad de acreditar, en la solicitud de autorización sustantiva, que se ha solicitado previamente la autorización ambiental integrada y que ésta se encuentra en tramitación. Esta solución aun cuando más discutible desde la perspectiva de la literalidad del artículo 11.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, presenta indudables ventajas desde la perspectiva del principio de celeridad.

- CUESTIONES DE ARTICULACIÓN

La necesidad de una interpretación y aplicación flexible de la regla de precedencia se pone de

manifiesto si consideramos dos datos a los que ya, incidentalmente, hemos hecho referencia en otras partes de este trabajo. Se trata, por un lado, de la existencia -en algunos ámbitos- de distintos niveles de autorización sustantiva a los que se corresponden distintos niveles de proyecto y de concreción de la instalación a construir. Por otro, de la posible duplicidad de trámites que se da entre autorización ambiental integrada y algunas autorizaciones sustantivas. Comencemos por el primero.

Como resulta del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, y en el que se regulan, entre otros, los procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, la autorización sustantiva para la construcción de instalaciones, entre otras, de combustión⁶⁰, se desagrega en tres fases: autorización del anteproyecto, aprobación del proyecto de ejecución y autorización de explotación (art.15). Las dos primeras son las que ahora interesan, para resaltar que el contenido de la solicitud requerida por el artículo 123 de ese Real Decreto para la primera de las autorizaciones es mucho más general y menos pormenorizado que lo requerido por el artículo 130 de la misma norma para la aprobación del proyecto de ejecución. Habida cuenta de que esta segunda autorización o fase de la autorización es la que habilita, conforme al artículo 131.9 de ese RD a la construcción de la instalación proyectada, debemos concluir que no tendría sentido, en ningún caso, aplicar con rigidez la regla de precedencia contenida en el artículo 11.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación a la autorización del anteproyecto. El distinto detalle de los datos aportados en uno y otro momento, da noticia de la existencia de distintas fases de definición del proyecto, lo cual constituye un elemento fáctico a tener en cuenta tanto por la autorización sustantiva como por la autorización ambiental integrada en el procedimiento de tramitación. Es por este motivo que dicho precepto fue redactado por el artículo cuarto del R.D. 2351/2004, de 23 de diciembre, por el que se modifica el procedimiento de resolución de restricciones técnicas y otras normas reglamentarias del mercado eléctrico («B.O.E.» 24 diciembre), quedando con el siguiente tenor literal:

“9. La aprobación del proyecto de ejecución constituye la resolución que habilita a su titular a la construcción de la instalación proyectada, sin perjuicio de que este, una vez obtenida la autorización administrativa, pueda iniciar las obras preparatorias de acondicionamiento del emplazamiento de las instalaciones.

⁶⁰ Recordemos que el Anejo I de la Ley 16/2002, en su apartado 1, inserta en el ámbito de aplicación de la ley las instalaciones de combustión con potencia térmica de combustión superior a los 50 MW)

Las actividades que podrán acometerse son las siguientes:

- a) Vallado del emplazamiento.*
- b) Acondicionamiento del terreno (excavaciones, cimentaciones profundas y pilotajes).*
- c) Instalaciones temporales de obra y almacenamiento de equipos.*
- d) Pavimentaciones, sistemas enterrados y viales internos.*
- e) Cimentaciones superficiales.”*

La otra consideración que el repaso de la normativa por la que se rigen algunas autorizaciones sustantivas sugieren es la posible duplicación de trámites del procedimiento. Por seguir con el ejemplo de las instalaciones de combustión, el artículo 125 del Real Decreto 1955/2000 exige someter a información pública la solicitud de autorización del anteproyecto. Como en su momento vimos, también el artículo 16 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación somete las solicitudes de autorización ambiental integrada a información pública. Se trata de un mismo trámite con plazos distintos -veinte días en un caso, treinta en otro-, en el que lo que se somete a información son documentos y elementos en parte coincidentes en parte distintos, referidos a un mismo proyecto de instalación.

En ambos casos, también, se establece un trámite de información a los órganos de la misma o de otra Administración pública que deben pronunciarse sobre las diferentes materias de su competencia. Ese trámite se establece en el artículo 17 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación en los términos vistos y en el artículo 127 del Real Decreto 1955/2000, con algunas peculiaridades respecto del procedimiento contradictorio para el establecimiento de condicionados.

La existencia de duplicidad de trámites no debe ser necesariamente objeto de una consideración negativa. Sin embargo, si es posible evitar la duplicidad sin merma de los intereses generales y de los derechos cuya efectividad el procedimiento administrativo concreto pretende garantizar, hay razones de peso que lo aconsejan. Esto será posible y supone una tarea de la mayor importancia tras la entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, para las Comunidades Autónomas, en la medida en que sean las competentes para regular las autorizaciones sustantivas. También si la competencia para otorgar la autorización sustantiva es de la Comunidad Autónoma, aun cuando la regulación sea competencia del Estado, podrá éste realizar una integración adecuada de algunos de los trámites de los procedimientos sustancial y ambiental. En otro caso, cuando sea el Estado el competente, para regular y para

otorgar la autorización sustantiva, resultará mucho más difícil esa integración como se pondrá de manifiesto al tratar de la declaración de impacto ambiental en el epígrafe siguiente.

2.1.L) LA INTEGRACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y FIGURAS AFINES

- LA DISPARIDAD DE REGLAS Y SUS CONSECUENCIAS

Como en otro momento de este trabajo se puso de manifiesto, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación contiene en su artículo 11.4 un mandato cuyo destinatario son las Comunidades Autónomas de disponer lo necesario para posibilitar la inclusión, en el procedimiento de concesión de la autorización ambiental integrada, de las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental y figuras afines previstas en la normativa autonómica, cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la Comunidad Autónoma. El contenido de la autorización ambiental integrada debe integrar, en ese caso, la declaración de impacto, conforme establece el artículo 22.5 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

La regla contenida en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación para el caso de la competencia para otorgar la declaración de impacto ambiental, es bien distinta. En este caso la regla aplicable es la contenida en el artículo 27 (antiguo art. 28) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación en el que literalmente se dispone:

“Artículo 27 Coordinación con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental

Cuando corresponda al órgano ambiental de la Administración General del Estado la formulación de la declaración de impacto ambiental, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, y su normativa de desarrollo, no podrá otorgarse la autorización ambiental integrada ni, en su caso, las autorizaciones sustantivas de las industrias señaladas en el artículo 3.2, sin que previamente se haya dictado dicha declaración.

(Párrafo primero del actual artículo 27 redactado por el apartado veintidós del artículo primero

de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados («B.O.E.» 12 junio). Vigencia: 13 junio 2013)

A estos efectos, el órgano ambiental estatal, tan pronto como haya formulado la declaración de impacto ambiental o tras la resolución por el Consejo de Ministros de discrepancias con el órgano competente para conceder la autorización sustantiva, remitirá una copia de la misma al órgano competente de la Comunidad Autónoma y, en su caso, al órgano estatal para otorgar las autorizaciones sustantivas señaladas en el artículo 3.b), que deberán incorporar su condicionado al contenido de la autorización ambiental integrada, así como al de las autorizaciones sustantivas que sean exigibles.

(La referencia a la definición del párrafo b) del artículo 3 contenida en el presente apartado debe entenderse realizada al apartado 2 del artículo 3 conforme establece la disposición adicional segunda de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos

Artículo 27 renumerado por el apartado veintidós del artículo primero de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados («B.O.E.» 12 junio). Se corresponde con el anterior artículo 28. Vigencia: 13 junio 2013)

La previsión ahí contenida es importante pues no desplaza la declaración de impacto del procedimiento sustantivo al ambiental -tal y como se impone a las Comunidades Autónomas-, sino que integra la declaración de impacto emitida por el órgano competente de la Administración General del Estado en la autorización ambiental como un elemento más, similar a otros informes preceptivos y vinculantes exigidos por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Las determinaciones legales a las que acabamos de hacer referencia plantean importantes novedades en el modo de concebir declaración de impacto ambiental, no exentas de consecuencias concretas. Debemos recordar que la posibilidad de impugnación independiente de la declaración de impacto ha

sido objeto de un importante debate en la doctrina⁶¹. El cambio de posición que los artículos 11.4 y 27 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación dan a la declaración de impacto añade nuevos elementos de juicios a ese debate.

- EFECTO DE LAS PREVISIONES DE LA LEY 16/2002, DE 1 DE JULIO, DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN SOBRE EL DEBATE EN TORNO A LA IMPUGNACION AUTÓNOMA DE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En el primero de esos preceptos (art. 11) se impone la transformación de lo que podía ser considerado sólo como un informe emitido por la Administración ambiental que sirve de apoyo al órgano con competencia sustantiva para adoptar la decisión final del procedimiento de autorización en que se inscribe, en un elemento del procedimiento de aprobación de la autorización ambiental integrada.

La declaración de impacto no podrá seguir siendo considerada como un trámite esencial dentro del procedimiento de autorización sustantiva no susceptible de impugnación separada cuya falta, en los supuestos legalmente requeridos, era determinante de la nulidad de pleno derecho de la autorización sustantiva obtenida, por incurrir en el supuesto previsto en el art. 62.1.e) de la Ley 30/2992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La omisión o insuficiencia de alguno de los contenidos del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ha sido considerada por alguna Sentencia como determinante de la mera anulabilidad del acto. Así tras exponer toda una serie de sentencias en las que se considera la declaración como acto de trámite no susceptible de impugnación independiente, considera que la cuestión de la impugnación de la declaración de impacto ambiental debe enfocarse desde la perspectiva de la legitimación procesal, aunque tiempo atrás MARTIN MATEO sostuviera la consideración de la declaración de impacto ambiental como acto de trámite⁶².

Ni sólo un acto resolutorio que pone fin al procedimiento de evaluación de impacto ambiental sería susceptible, según los casos, de impugnación autónoma. A partir de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación la declaración de impacto se debe integrar -

⁶¹ BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés; Los retos de la prevención y control integrados de la contaminación: comentarios al borrador de anteproyecto de ley de prevención y control integrados de la contaminación, Revista de Gestión Ambiental.

⁶² Así lo afirma, tras un exhaustivo análisis de sentencias de distintos Tribunales FUENTES BODELON, Fernando; en Comentarios a la Ley sobre prevención y control integrados de la contaminación, RDAmb.

cuando la competencia sobre la autorización sustantiva sea de la Comunidad Autónoma- en el procedimiento de autorización ambiental a tramitar por el órgano ambiental competente de ésta. Esa autorización se entiende como previa a la sustantiva, conforme ya nos consta y con las matizaciones hechas a lo previsto en el artículo 11.4. De ese traslado se siguen importantes consecuencias.

Una primera consecuencia es la pérdida de objeto del artículo 12.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, respecto de las declaraciones de impacto que, conforme al artículo 11.4 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, se hayan incorporado a la autorización ambiental integrada. En este caso no será posible la discrepancia pues puede no haber procedimiento sustantivo alguno en el momento de emitirse de declaración de impacto ambiental.

El procedimiento de ésta podría fundirse con el de autorización ambiental integrada respetando los requisitos y los trámites específicos de ambas, si así lo establece la legislación de la Comunidad Autónoma correspondiente. Si así se hace, no habría declaración de impacto como decisión administrativa distinta de la contenida en la autorización ambiental integrada. Existiría sólo esa última autorización con la que se decidirían todos los aspectos ambientales relacionados con el proyecto presentado, incluidos los que son objeto de evaluación de impacto ambiental. Ni la duplicidad de normas que regulan con carácter básico la autorización ambiental integrada y la evaluación de impacto ambiental, ni la duplicidad de Directivas comunitarias; impiden una solución como la apuntada que, manteniendo los requisitos de fondo y las garantías de procedimiento, integre esos dos procedimientos para bien de la racionalidad, la coherencia y la celeridad de la actuación de las Administraciones públicas.

La otra consecuencia de lo previsto en el artículo 11.4 la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación se en el caso de que la Comunidad Autónoma, integrando en el procedimiento de autorización ambiental la declaración de impacto, mantenga la subsistencia de ésta como declaración distinta y previa a la autorización. El órgano administrativo para otorgar una y otra será normalmente el mismo. De cualquier forma, en caso de atribución a órganos distintos, ambos serán órganos competentes en materia de medio ambiente. Carece de sentido, en este supuesto también, y debe entenderse sin objeto tras la aprobación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación la aplicación de lo previsto en la legislación reguladora de la evaluación ambiental de proyectos sobre resolución de discrepancias. Este dato puede hacer decaer, sobre todo en los casos de identidad de órgano administrativo ambiental competente, el argumento quizá más importante para considerar, antes de la entrada en

vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, no susceptible de impugnación autónoma la declaración de impacto. En palabras de QUINTANA LOPEZ, *“el resuelto reconocimiento de capacidad decisoria del Consejo de Ministros o al órgano autonómico competente es incompatible con la recurribilidad independiente de la declaración de impacto ambiental, pues, en su caso, los excesos en que el órgano ambiental pudiera incurrir al formularla pueden ser corregidos en la resolución administrativa decisoria correspondiente, lo que priva de cualquier fundamento al recurso independiente contra la declaración de impacto ambiental”*⁶³. Debiera considerarse a ésta como acto de trámite esencial, impugnabile separadamente del acto que pone fin al procedimiento en los supuestos previstos en los artículos 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 25 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los términos que estudiamos al tratar de la impugnación de la autorización ambiental integrada y de los actos que se integran en ese procedimiento.

Lo afirmado en los párrafos anteriores no puede aplicarse a la declaración de impacto ambiental cuando la competencia sobre la autorización sustantiva pertenezca a la Administración General del Estado, es decir, el supuesto previsto en el artículo 28 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. En ese caso, se produce un cambio de ubicación de la declaración de impacto ambiental, pero en un sentido distinto al que acabamos de analizar. Sigue siendo posible la existencia de discrepancia y tiene sentido la existencia de mecanismos para resolverla como los previstos en el artículo 12.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La integración de la declaración de impacto realizada por la Administración General del Estado, como requisito previo y vinculante de la autorización ambiental integrada que otorga el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma, no abre tampoco nuevas posibilidades a la impugnación separada de aquélla. El acto administrativo sigue siendo considerado en muchos sentidos, nos guste o no, “dueño” de la impugnación por lo que los plazos, el recurso administrativo -posible o necesario-, el órgano contencioso-administrativo competente para conocer del eventual recurso jurisdiccional, etc., serán los determinados por la autorización sustantiva en cuyo procedimiento se emite la declaración de impacto ambiental. Una eventual impugnación de la declaración de impacto ambiental previamente emitida por el órgano ambiental estatal, al hilo de la

⁶³ QUINTANA LOPEZ, Tomás; La evaluación de impacto ambiental, Civitas.

aprobación de la autorización ambiental integrada por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma es, desde esa perspectiva, difícil, por no decir imposible, que prospere.

- INCOHERENCIAS DE LA SOLUCIÓN ADOPTADA

La respuesta dada por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación a la coordinación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental con el de autorización ambiental integrada trae causa de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas tal y como la entiende la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998 de 22 de enero. Esta Sentencia del Tribunal Constitucional que ha sido abundantemente tratada por la doctrina, viene a afirmar la conformidad con la Constitución de la atribución de la competencia para emitir la declaración de impacto a la Administración que ostente la competencia sustantiva; y por tanto, la constitucionalidad de que sea al órgano ambiental del Estado a quien corresponda emitir esa declaración en aquellos proyectos cuya autorización sustantiva corresponda, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias en los distintos sectores, al propio Estado. No obstante, la Sentencia cuenta con un voto particular de cuatro Magistrados que discrepan de la sentencia mayoritaria, por entender que el título competencial aplicable es el de medio ambiente y no el sectorial en cada caso aplicable. Sí entiende el Tribunal Constitucional, en esa Sentencia (Fundamento Jurídico 11.º), que la Comunidad Autónoma tiene garantizada una participación en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de competencia estatal que vayan a realizarse sobre su territorio o puedan afectar a su medio ambiente.

Sólo desde la concepción de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998 cabe entender que la declaración de impacto, o figura afín se deba desplazar desde el procedimiento sustantivo a la autorización ambiental integrada cuando la competencia sobre la autorización sustantiva sea de la Comunidad Autónoma y, sin embargo, permanezca como trámite integrante del procedimiento sustantivo cuando éste sea de competencia estatal, condicionando, eso sí, la autorización ambiental a otorgar por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Se plantean algunas cuestiones respecto de la aplicación de la regla contenida en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación:

1. La incoherencia del Legislador estatal respecto a la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998.
2. La obligatoria coordinación entre el Estado y la Comunidad Autónoma competente para la

concesión de la autorización ambiental integrada y, relación con esto, las posibles disfunciones en el procedimiento de autorización de la instalación en cuestión.

3. La posible reconsideración del carácter no vinculante de la declaración de impacto.

El Legislador estatal, asumiendo la doctrina derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998, considera que la declaración de impacto en proyectos cuya autorización sustantiva corresponda al Estado, debe realizarla el órgano ambiental estatal. Eso es lo que nos dice en el artículo 27 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Es lo que afirma el Tribunal Constitucional en la Sentencia antes citada, Fundamento 8.º, literalmente: *“es conforme al orden constitucional de competencias que la normativa impugnada confíe la evaluación de impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia a tenor del bloque de la constitucionalidad. La Administración está ejerciendo competencias sectoriales propias cuando asegura que el organismo o la empresa que promueve la obra u otra actividad proyectada realiza el estudio de impacto ambiental (...) y cuando finalmente, a la vista del resultado del estudio, de las alegaciones de los particulares y de los puntos de vista de los restantes Departamentos y Administraciones públicas, formula la declaración de impacto ambiental, la cual viene a formar parte de la autorización final del proyecto”*. Puede, sin embargo, resultar incoherente con esa doctrina que el Legislador estatal, en virtud de las competencias que ostenta respecto de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, imponga al Legislador autonómico, cuando a este corresponda la competencia para regular la autorización sustantiva, que desplace la declaración de impacto ambiental al procedimiento de autorización ambiental integrada tal y como prevé el artículo 11.4 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

La competencia a la que se refiere este artículo en su apartado a), *“competencia para ello”*, no es la competencia ambiental sino la competencia sectorial. ¿Cómo puede el Legislador estatal, en ejercicio de sus competencias ambientales, incidir en las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas? ¿No sería eso incoherente, por no decir contradictorio con lo establecido por la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998? Conforme a ésta, la competencia ambiental no atrae el conocimiento de actuaciones que se integran en el ámbito sectorial. Aun siendo esto discutible, es obligado pensar que la coherencia con ese planteamiento determina la imposibilidad de que el Legislador estatal imponga lo que establece el artículo 11.4.a) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación a las Comunidades Autónomas.

Lo anterior no quiere decir que no sea conveniente y razonable que se lleve a cabo lo previsto en el artículo 11.4.a) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. De su cumplimiento resultará beneficiado tanto el medio ambiente de cada Comunidad Autónoma como la coherencia y celeridad de la actuación de su Administración pública, con las consecuencias que esto conlleva de atractivo para la inversión respetuosa con el medio ambiente, la generación de puestos de trabajo, etc. O bien estas razones o bien una concepción de las competencias ambientales distinta a la que subyace en la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998, deben llevar a las Comunidades Autónomas a abrir un proceso de adaptación de su normativa sectorial para hacer realidad la integración de la declaración de impacto ambiental en la autorización ambiental integrada, tal y como indica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación que impone a las Comunidades Autónomas la integración de las actuaciones en materia de impacto ambiental en la autorización ambiental integrada, cuando *“la competencia para ello sea de la Comunidad Autónoma”*, no contiene previsión alguna respecto de los sectores en los que, correspondiendo al Estado todo o parte de la regulación, el otorgamiento de la autorización sustantiva sea competencia de la Comunidad Autónoma.

La entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación debe suponer, por tanto, también, la apertura de un proceso de adaptación de la normativa sectorial estatal, además de la autonómica.

Como hemos visto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998, entiende que la Constitución Española garantiza a la Comunidad Autónoma la participación en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos de competencia estatal que les afecten. Estos proyectos requerirán, además, autorización ambiental integrada a otorgar por la Comunidad Autónoma. A este respecto, la Disposición Adicional primera de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación disponía que, en aquellos supuestos en los que corresponda emitir la declaración de impacto ambiental a la Administración General del Estado, *“se arbitrarán fórmulas de colaboración con las Comunidades Autónomas para la coordinación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental con el de autorización ambiental integrada”*⁶⁴.

⁶⁴ Sobre el alcance de la cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma y la necesaria conjunción de intereses generales, autonómicos y locales a través de la evaluación de impacto ambiental referido a las infraestructuras

Esas fórmulas de colaboración son del todo necesarias pues, sí atendemos a lo estudiado a propósito de la relación entre autorización ambiental integrada y autorización sustantiva, la precedencia y la posible duplicidad de trámites plantean no pocos problemas. La aplicación rígida de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación en estas cuestiones podría presentar dificultades insalvables. Por ejemplo, si se aplicara de forma rígida la precedencia establecida en el artículo 11.2 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación de la autorización ambiental sobre la sustantiva, teniendo en cuenta que la declaración de impacto sigue siendo trámite de la autorización sustantiva en los casos en que ésta sea competencia de la Administración del Estado; se llegaría a una absurda situación en la que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma no podría otorgar autorización ambiental por faltar la declaración de impacto, ni el órgano estatal podría tramitar esa declaración pues ésta se integra en el procedimiento sustantivo que requiere previa declaración de impacto. La necesidad de interpretación flexible de las precedencias tal y como expusimos, y la búsqueda de fórmulas de colaboración se convierten en urgentes a la vista de lo dicho.

Una reflexión general resulta aquí obligada. La evaluación de impacto ambiental es un procedimiento para la ponderación anticipada de las consecuencias ambientales de un proyecto previsto⁶⁵. Su carácter previo es lo que dota de sentido a la entera figura por lo que carece de sentido situarla en un momento posterior al de la emisión de la autorización ambiental integrada. No se puede olvidar que uno y otro procedimiento ambiental se complementan y que muchas de las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación están sometidas a evaluación de impacto ambiental. Desde esta perspectiva hubiera sido quizá deseable que el legislador estatal hubiera aprovechado la transposición de la Directiva IPPC para, haciendo un mayor esfuerzo de sistematización y coherencia regular conjuntamente la autorización ambiental integrada y la evaluación de impacto ambiental.

En la actualidad la Disposición adicional primera ha sido derogada por el apartado veintiocho del artículo primero de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de

ferroviarias pero de consecuencias extrapolables a otros sectores, ver FERNANDEZ SALMERON, Manuel; La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico.

⁶⁵ Así, MARTÍN MATEO afirmó que «la evaluación de impacto ambiental es un procedimiento participativo para la ponderación anticipada de las consecuencias ambientales de una prevista decisión de Derecho público».

residuos y suelos contaminados («B.O.E.» 12 junio).

- UNA NUEVA DIMENSIÓN VINCULANTE DE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Otra de las cuestiones que avanzamos es la de si las previsiones de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación sobre declaración de impacto ambiental modifican el carácter preceptivo pero no vinculante de dicha declaración. Nos referimos a la previsión contenida en el artículo 12 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, según el cual las discrepancias entre el órgano ambiental y el órgano con competencia sustantiva dentro de la Administración pública competente para emitir la declaración, se resolverán por el Consejo de Ministros o por el órgano de Gobierno correspondiente de la Comunidad Autónoma.

En el caso de que la competencia sobre la autorización sustantiva recaiga en la Comunidad Autónoma el desplazamiento de la declaración de impacto o figura afín hacia la autorización ambiental integrada, elimina el problema en los términos antes expuestos. El órgano con la competencia ambiental, la ejerce al pronunciarse sobre la autorización habiendo realizado la evaluación del impacto ambiental. El órgano de la Comunidad Autónoma con competencia sobre la autorización sustantiva deberá contar con previa autorización ambiental.

En el caso de que la competencia sobre la autorización sustantiva sea estatal, la posibilidad de discrepancia entre órgano ambiental (estatal) y órgano con competencia sustantiva, subsiste. Así se deduce de forma clara del artículo 27 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, subsistiendo los mecanismos de resolución de discrepancias antes mencionados. La paradoja salta a la vista cuando se considera que la declaración de impacto que puede ser corregida -en cuanto a la conveniencia de ejecutar un proyecto o en cuanto al contenido del condicionado- por el Consejo de Ministros por discrepancias entre el órgano ambiental y el órgano titular de la competencia sustantiva, es vinculante para el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma competente para otorgar la autorización ambiental integrada conforme al artículo 27 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

El procedimiento para la resolución de discrepancias es el siguiente:

En primer lugar, el órgano sustantivo trasladará al órgano ambiental escrito fundado donde manifieste las razones que motivan la discrepancia junto con toda la documentación, incluyendo cuantos informes y documentos estime oportunos, en el plazo máximo de treinta días hábiles desde la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente de la declaración ambiental estratégica, de la declaración de impacto ambiental, o en su caso, del informe ambiental estratégico, o del informe de impacto ambiental (art. 12.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).

Recibido el escrito de discrepancias, el órgano ambiental deberá pronunciarse en un plazo máximo de treinta días hábiles. Si el órgano ambiental no se pronunciase en el citado plazo, se entenderá que mantiene su criterio respecto del contenido de la declaración ambiental estratégica, de la declaración de impacto ambiental, o en su caso, del informe ambiental estratégico, o del informe de impacto ambiental formulado (art. 12.3).

El órgano sustantivo elevará la discrepancia al órgano competente para su resolución, quien se pronunciará en un plazo máximo de sesenta días hábiles contados desde su recepción. En tanto no se pronuncie el órgano que debe resolver la discrepancia, se considerará que la declaración ambiental estratégica, la declaración de impacto ambiental, o en su caso, el informe ambiental estratégico, o el informe de impacto ambiental mantienen su eficacia (art. 12.4).

Finalmente, el acuerdo por el que se resuelve la discrepancia se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente (art. 12.5).

2.1.M) LOS RIESGOS INHERENTES A ACCIDENTES GRAVES EN LOS QUE INTERVENGAN SUSTANCIAS PELIGROSAS

- ¿INTEGRACIÓN POTESTATIVA U OBLIGATORIA?

Como la propia Ley advierte en su explicativa y tremendamente aclaratoria Exposición de Motivos, siguiendo las pautas de la propia Directiva que transpone y para mayor simplificación administrativa, incluye la posibilidad de integrar en el procedimiento de autorización ambiental integrada las exigencias de la normativa sobre riesgos de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Esto pone de manifiesto que el enfoque ambiental integrado de la Directiva IPPC y de la propia Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación que la transpone es, al menos en lo material, un tanto, limitado ya que no integra todos los aspectos del medio ambiente industrial al pervivir las obligaciones relativas a la prevención de accidentes en los que intervengan sustancias peligrosas y la evaluación de impacto ambiental, como hemos visto, si bien presenta tal posibilidad de integración.

Por lo que respecta a la normativa de prevención de accidentes graves, esta posibilidad de integración corresponde a cada una de las Comunidades Autónomas. La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación en su artículo 11.5 señala que estas *“dispondrán lo necesario”* para posibilitar su inclusión en el procedimiento de autorización ambiental integrada. Es necesario determinar cuál es el alcance de esta expresión contenida en la Ley. Analizando su tenor literal no parece algo facultativo sino obligado para las Comunidades Autónomas incorporar los requerimientos y obligaciones de la normativa “Seveso” al condicionado de la autorización ambiental integrada tal y como ratifica el artículo 22.8 al tratar el contenido de la autorización ambiental integrada.

- REGULACIÓN Y OBLIGACIONES PARA EL TITULAR DERIVADAS DE LA NORMATIVA “SEVESO”

Las obligaciones que establece la normativa en materia de prevención de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, y que pueden ser incluidas en el procedimiento de autorización ambiental integrada en la medida en que a la instalación del Anexo I de que se trate le sean aplicables, están establecidas en la Directiva 96/82/CE, de 9 de diciembre⁶⁶. La denominación de esta normativa tuvo su origen en el accidente que el 10 de julio de 1976 tuvo lugar en la localidad italiana del mismo nombre, donde la válvula de seguridad de un reactor de la empresa ICMESA, empleado para la producción de triclorofenol explotó. Las emisiones producidas como consecuencia de este accidente formaron una densa nube tóxica que contenía una dioxina que produjo la contaminación de una extensión de casi 2.000 hectáreas del norte de Italia. Como consecuencia de este accidente se decidió aprobar dicha Directiva.

En el ordenamiento jurídico español, la normativa está contemplada en el Real Decreto 1254/1999,

⁶⁶ DOCE núm. L 10, de 14 de enero de 1997, que modifica la Directiva 82/501/CEE, de 24 de junio.

de 16 de julio⁶⁷ que la transpuso a nuestro ordenamiento. Este Real Decreto deroga el Real Decreto 886/1988 que incorporó a nuestro ordenamiento la Directiva 82/501/CEE. Sobre la correcta transposición y la adopción de las medidas adecuadas para el efectivo cumplimiento de la Directiva, la Comisión, mediante Decisión 2002/65/CE, de 17 de julio, ha aprobado el cuestionario relativo al informe trienal que debe remitir los Estados Miembros (DOCE núm. L 195, de 24 de julio de 2002).

Esta normativa surge como consecuencia de que la mayoría de los accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas son debidos a defectos de gestión o de organización que prevengan y controlen el peligro de estos accidentes.

De cara a prevenir adecuadamente los posibles accidentes y, en caso de haberlos se tomen las medidas adecuadas, esta normativa señala una serie de obligaciones para los titulares de las instalaciones en los que existan sustancias peligrosas cuyo cumplimiento es requisito indispensable para la instalación y desarrollo de la actividad de que se trate.

Así, según la normativa “Seveso” el industrial está obligado a tomar cuantas medidas sean necesarias para prevenir accidentes graves y a limitar sus consecuencias sobre el medio ambiente y la salud de las personas y, por otro lado, a acreditar ante la autoridad competente la adopción de tales medidas. El sistema que establece la normativa “Seveso” no está basado en un procedimiento autorizatorio previo⁶⁸, sino en una institución jurídica de control preventivo que habilita a la Administración a prohibir el ejercicio de la actividad en caso de incumplimiento de los deberes de notificación, información y medidas preventivas que la citada normativa establece y que, a continuación veremos. Por tanto, en este ámbito más que en otros adquieren una gran importancia las funciones de inspección y control por parte de la Administración.

Antes de nada, es necesario determinar el ámbito de aplicación de la citada normativa que se extiende a todos los establecimientos en los que existan sustancias peligrosas en cantidades suficientemente importantes como para presentar un peligro de accidente grave, entendiendo por tal la presencia real o prevista en el establecimiento o la aparición de las mismas que pudieran generarse como consecuencia de la pérdida de control de un proceso industrial químico. La concreción respecto a qué sustancias se entienden como peligrosas y en qué cantidades viene determinada en los respectivos anexos de la Directiva y del Real Decreto que la transpone. Se

⁶⁷ BOE núm. 172, de 20.7.1999.

⁶⁸ BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés; Los retos de la prevención y control integrados de la contaminación: comentarios al borrador de anteproyecto de ley de prevención y control integrados de la contaminación, Revista de Gestión Ambiental.

entienden por sustancias peligrosas aquellas sustancias, mezclas o preparados enumerados en la parte I del Anexo 1, y que estén presentes en forma de materia prima, productos, subproductos, residuos o productos intermedios, incluidos aquellos de los que se pueda pensar justificadamente que podrían generarse en caso de accidente.

- PROCEDIMIENTO

El procedimiento que regula la normativa “Seveso” y que las Comunidades Autónomas pueden integrar dentro de la autorización ambiental integrada en el caso de que alguna de las instalaciones incluidas en el Anejo 1 maneje sustancias peligrosas (principalmente la industria química, que se encuentra dentro de las instalaciones a que hace referencia el Anexo 1 de la Ley 16/2002) es relativamente sencillo.

En primer lugar, el titular debe notificar al órgano autonómico competente, antes de comenzar la construcción o la instalación, todas las características de la industria, de la actividad que lleva o piensa llevar a cabo, las sustancias peligrosas que maneja o prevé manejar y el entorno inmediato de su previsible emplazamiento. Además de la citada notificación, el industrial debe presentar:

- Un documento en el que se definan su política de prevención de accidentes graves y los medios para asegurar su correcta aplicación.
- Un informe de seguridad en el que se acredite el establecimiento de la política de prevención de accidentes graves, se identifiquen los peligros, se demuestre que el diseño, construcción y explotación de la instalación presentan una seguridad y fiabilidad suficientes, y que se han elaborado planes de emergencia para caso de accidente.

Éstas son a grandes rasgos las obligaciones del titular de la instalación afectada por la normativa “Seveso”. A la vista de los documentos citados la autoridad autonómica competente en un plazo razonable comunicará al industrial sus conclusiones. La Administración autonómica prohibirá la puesta en servicio o continuación de la actividad del establecimiento si las medidas adoptadas para la prevención y la reducción de los accidentes graves fuesen manifiestamente insuficientes en los casos en los que no hubiese notificado todos los requisitos citados.

Presente en la Directiva “Seveso II” el principio de participación en información de los ciudadanos que pudieran verse afectados por los posibles accidentes de estas instalaciones, se les reconoce el

derecho a ser informados convenientemente y a participar en los procedimientos de control de estas industrias.

Estamos ante una norma con una finalidad eminentemente preventiva respecto de aquellas instalaciones que manejan o almacenan una serie de sustancias clasificadas como peligrosas en importantes cantidades. La integración o no de estos trámites preventivos dentro de la autorización ambiental integrada depende de las respectivas Comunidades Autónomas que son las competentes para autorizar la instalación y puesta en funcionamiento de las instalaciones que se encuentren bajo el ámbito de aplicación de la citada normativa.

En el caso de la ley catalana, la integración de la normativa relativa a la prevención de accidentes graves en la autorización ambiental integrada ya se ha producido. De hecho la finalidad de la misma como la propia ley señala es integrar en una resolución única del órgano ambiental de la Administración de la Generalidad las decisiones de los órganos que deban intervenir por motivos de prevención de incendios, de accidentes graves y de protección de la salud, e integrar también la declaración de Impacto ambiental con respecto a las actividades que se someten a ambos sistemas.

2.1.N) RELACIÓN ENTRE MECANISMOS DE ACREDITACIÓN AMBIENTAL Y AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA: EL REGLAMENTO EMAS Y EL SISTEMA ISO 14001

- LOS SISTEMAS ISO 14001 y EMAS

En la actualidad muchas empresas conscientes de la importancia que tiene integrar en sus procesos productivos y de servicios un Sistema de gestión medioambiental, han ido paulatinamente introduciéndolos mediante la consiguiente acreditación con base en dos normas: la norma ISO 14001 y el nuevo Reglamento comunitario N° 1221/2009 del Parlamento Europeo y el Consejo del 25 de Noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) n o 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión (el Reglamento comunitario 76/2001, de 19 de marzo⁶⁹, a su vez, sustituyó al anterior, el 1836/93) y por el que se permite que las empresas se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario

⁶⁹ DOCE núm. L 114, de 24.4.2001.

de gestión y auditoría medioambiental, conocido como EMAS. Ambos son instrumentos de regulación indirecta (uno de origen privado y otro de origen público) basados en mecanismos incentivos destinados a las empresas para optimizar su gestión desde un punto de vista medioambiental. Desde el planteamiento de la protección ambiental mediante la utilización de los mecanismos de mercado y la adhesión voluntaria a ambos sistemas, se trata de fomentar la integración de consideraciones ambientales en la gestión de la empresa a través de los denominados sistemas de gestión ambiental.

El Reglamento EMAS define un Sistema de Gestión Medio Ambiental (SGMA) como la parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, las actividades de planificación, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para desarrollar, aplicar, alcanzar, revisar y mantener la política medioambiental.

Ambos sistemas, el EMAS y la norma ISO 14001, tratan de introducir en la empresa y, principalmente, en la industria los sistemas de gestión medioambiental como un mecanismo de mercado más que incentive a las empresas a introducir consideraciones ambientales en la gestión de sus empresas, de manera que además de cumplir con ello la legislación vigente, obtengan otra serie de ventajas. Es por tanto un sistema complementario o al de control y mandato normativo articulado desde la, cada vez más estricta, normativa medioambiental⁷⁰.

La gestión medioambiental tiene como fin, aparte del cumplimiento de la legislación ambiental vigente, mejorar la protección ambiental y reducir los impactos sobre el medio ambiente de la empresa mediante el control de los procesos y actividades que los generan.

Cualquier industria de las citadas en el Anexo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación puede introducir un Sistema de Gestión Medioambiental en sus procesos. Los Sistemas de Gestión son de dos clases: el informal no auditable y no certificable por no seguir estrictamente los pasos de una norma de referencia; o bien los denominados formales auditables por terceros y certificables, es decir los instaurados en una empresa siguiendo los requisitos de las normas ISO 14001 o del Reglamento EMAS. Sin perjuicio de los requisitos establecidos por la autorización ambiental integrada, estos sistemas pueden desempeñar un importante papel complementario de la citada autorización, debido a su carácter voluntario y a que

⁷⁰ Sobre ambos sistemas de gestión ambiental y su análisis comparado, véanse entre otros, MARTIN MATEO, Ramón; Tratado de Derecho Ambiental, Trivium o FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio; El régimen jurídico del control integrado de la contaminación.

habrán de suponer siempre un plus sobre los imperativos legales marcados en cada momento.

Entre estos dos modelos de implantación de un Sistema de Gestión Medioambiental y su ulterior certificación hay algunas diferencias, si bien tras la aprobación del nuevo Reglamento EMAS estas diferencias se han reducido considerablemente. La principal radicaba en que mientras el modelo ISO 14001 es aplicable a todo tipo de actividades, el europeo anterior era aplicable principalmente a la industria. Esto ha cambiado ya que el actual Reglamento EMAS está abierto a la participación de cualquier organización que se proponga mejorar su comportamiento medioambiental global, luego cabe para cualquier empresa u organización. Por otro lado, mientras que la norma ISO 14001 tiene un reconocimiento internacional, el Reglamento EMAS sólo es aplicable dentro del territorio de la actual Unión Europea lo que explica que en la actualidad sean muchas más las empresas certificadas bajo el sistema ISO 14001 que bajo el Reglamento EMAS.

De igual modo, y esto es lo que ha hecho a muchas industrias apostar por el sistema ISO, el EMAS contiene requisitos adicionales. Los requisitos de la norma ISO son más fáciles de cumplir y tienen unos costes económicos y productivos menores. La diferencia más destacada del EMAS respecto de la norma ISO radica en la exigencia por parte del EMAS de la realización y publicación de una declaración medioambiental validada por un verificador acreditado. Muchas industrias pese a tener incorporado un Sistema de Gestión Medioambiental son reacias a publicar sus datos ambientales de emisiones o generación de residuos y ponerlos en conocimiento del público.

Por otro lado, hay que dejar claro que mientras la norma EMAS es una norma jurídica de cumplimiento voluntario emanada desde las instituciones comunitarias en forma de Reglamento, la norma ISO 14001 es norma privada emanada por una institución privada (la Organización Internacional de Normalización) y lógicamente de carácter absolutamente voluntario. El actual Reglamento EMAS consciente de esta dificultad ha establecido puentes para que aquellas empresas ya certificadas con la ISO 14001 puedan acceder, cumpliendo algunos requerimientos adicionales, a la certificación EMAS y evitar, por tanto, duplicar el procedimiento dejando claro que el paso de la ISO 14001 al EMAS no supone trabajo adicional. Así, el Reglamento EMAS ha procedido a incluir en su Anexo 1 a la norma ISO 14001 como requisito para poder acceder a la certificación EMAS.

Ambos sistemas tienen en cuenta tanto los aspectos económicos como medioambientales al permitir que la industria establezca sus propios objetivos tras analizar sus impactos ambientales.

- PROCEDIMIENTO Y VERIFICACIÓN

Básicamente ambos Sistemas de Gestión Medioambientales siguen pasos similares tales como preparación, planificación, revisión medioambiental inicial, implantación del Sistema, auditoría interna y revisión por la dirección y certificación. El último de los pasos de la certificación es lo que permite a la empresa saber si todo el trabajo anterior ha sido realizado correctamente con arreglo a los pasos y objetivos señalados en la Norma ISO o en el Reglamento EMAS. La certificación supone asumir en ambos sistemas un control realizado por un verificador medioambiental acreditado que dé al sistema cualidades de transparencia, confianza y credibilidad. Tal y como señala el Reglamento EMAS *“es necesario garantizar y mejorar continuamente la competencia de los verificadores medioambientales mediante un sistema de acreditación independiente neutral, una formación permanente y una supervisión adecuada de sus actividades para garantizar la confianza general en el EMAS”*. La verificación y su control sucesivo garantiza el cumplimiento por parte de las empresas de los requisitos del SGMA.

Ambos sistemas son instrumentos de mercado que permiten su adhesión y participación con carácter voluntario por parte de las empresas y dan derecho a utilizar el distintivo o logo que cada una de las citadas normas establece para ello con la ventaja competitiva de imagen que supone frente a sus competidores. Así, por ejemplo, el logotipo del EMAS podrá ser utilizado por las organizaciones en declaraciones medioambientales validadas, en membretes de organizaciones registradas, en informaciones que anuncien la participación de las organizaciones en el EMAS y en anuncios de productos, actividades y servicios.

- RELACIÓN POSIBLE DE AMBOS SISTEMAS CON LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

En buena medida, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación puede afectar en cierto modo a todo lo referido a los Sistemas de Gestión Medioambiental y su certificación. Como señala el propio Reglamento EMAS, éste se aplicará sin perjuicio de la legislación comunitaria, las leyes o normas técnicas nacionales que no se rijan por el Derecho comunitario y las obligaciones a que están sujetas las organizaciones en virtud de dichas leyes y normas en materia de controles medioambientales.

Como bien sabemos, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación no es una simple norma que venga a establecer una autorización en la que se fijen una serie de parámetros de emisión que determinadas industrias deben respetar. La Ley 16/2002, de

1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación va más allá y a las instalaciones de su Anejo 1 les exige el cumplimiento de una serie de valores límite de emisión basados en las mejores técnicas disponibles, la minimización de la contaminación sobre el medio ambiente el cumplimiento de las prescripciones en materia accidentes graves, es decir, la propia Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación viene prácticamente a exigir a las instalaciones de su Anejo 1 que tengan un Sistema de Gestión Medioambiental si quieren cumplir los requisitos establecidos en su articulado.

Por ello, los Estados miembros deberían estudiar el modo de tener en cuenta el registro en el EMAS o en la ISO 14001, con el fin de evitar una duplicación innecesaria de esfuerzos de las organizaciones y autoridades competentes en la aplicación de la legislación medioambiental. Y esto mismo es lo que no prevé la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación pero sí el nuevo Reglamento EMAS por lo que a este sistema se refiere. También las Comunidades Autónomas han previsto los Sistemas de Gestión Medioambiental. En concreto, la ley catalana, en su parte relativa al control periódico exigido a las actividades de su Anexo I señala que deben someterse a una verificación general del cumplimiento de las determinaciones ambientales exigibles cada dos años y cada cuatro años, respectivamente pero quedando exentas de este régimen de verificación del cumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental las actividades que estén acogidas al sistema de ecogestión y de ecoauditoría de la Unión Europea.

Por lo tanto, la ley con anterioridad al nuevo Reglamento EMAS ya preveía esta posibilidad que, sin embargo la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación no previó. De esta manera una vez otorgada la autorización ambiental integrada, basta con que una empresa esté certificada con el EMAS en vigor para que no sea necesario su sometimiento a la verificación periódica del cumplimiento de las condiciones de la autorización. En cierto modo puede entenderse lógico. Si uno de los requisitos para obtener la certificación EMAS es estar al corriente en el cumplimiento de la legislación ambiental es evidente que para que tal certificación siga vigente ese cumplimiento debe estar fuera de toda duda. Lo único criticable una vez más es la remisión de funciones de verificación en el cumplimiento de la normativa a los verificadores ambientales acreditados que en definitiva son entidades privadas que en cierto modo ejercen funciones de inspección y control típicamente públicas. En este sentido la Recomendación 2001/331/CE, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales, ya señala que la información y documentación proporcionada por agentes industriales y registrada con arreglo al EMAS puede ser una fuente valiosa de información para las inspecciones ambientales, pero no suplirlas. La posibilidad de supresión de trámites autorizatorios o la reducción de inspecciones para

centros adheridos al EMAS estaba expresamente excluida por su anterior Reglamento, no en cambio por el nuevo EMAS que contempla tal posibilidad. No parece disparatado, como hemos visto, que la posibilidad de presentación periódica de declaraciones EMAS validadas satisficiera las necesidades de control e información de la Administración en materia ambiental.

El anverso de la situación descrita que no figura ni mucho menos ni en el texto del Reglamento EMAS ni en el de la norma ISO 14001 es el de pensar que, habida cuenta de la legislación ambiental cada vez más exigente, el cumplimiento de normas como la Ley 16/2002 son un auténtico puente de plata para obtener tales certificaciones. No parece disparatado pensar que si las instalaciones del Anexo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación cumplen en su totalidad los principios y obligaciones derivados de la citada Ley (Valores límite de emisión basados en las Mejores Técnicas Disponibles, minimización de los impactos ambientales, generación de residuos, actualización y sujeción a la cláusula de progreso...) tendrán por sí en su organización, estructura y funcionamiento buena parte de los requerimientos establecidos en el Reglamento EMAS o en la norma ISO 14001 (política ambiental, planificación, sistema de gestión) a excepción de la verificación por una entidad acreditada.

3. CONCLUSIONES

Como hemos visto a lo largo del presente estudio, la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación tuvo como objetivo primordial la reunificación en un solo instrumento de intervención ambiental de gran parte de las autorizaciones sectoriales que hasta la fecha de su publicación se encontraban dispersas en multitud de normativa reguladora de cada uno de los sectores que pueden afectar al medio ambiente.

No obstante, esta finalidad unificatoria no ha estado exenta de cierta problemática en su aplicación práctica, dada la dificultad que entraña la propia regulación competencial del sector ambiental, donde pueden intervenir la totalidad de los niveles administrativos, desde los entes europeos, hasta los autonómicos, pasando, claro está, por el estado español.

Sin embargo, desde la publicación de la ley no ha dejado de avanzarse en el establecimiento de mejores métodos de coordinación interadministrativa, fruto de la experiencia y del análisis casuístico práctico, aunque consideramos que aún queda margen de mejora.

Dicha mejora puede referirse tanto a la creación de órganos colegiados con integrantes elegidos por las distintas administraciones con competencia en la materia, a modo de conferencias sectoriales, o a través de una mejor articulación de procedimientos de resolución de conflictos cuando haya dudas sobre la interpretación competencial, por ejemplo, haciendo que el estado avoque la competencia para sí mismo en estos casos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCIA, José Francisco; El sistema de la gestión de residuos en el Derecho Español, Ministerio de Administraciones Públicas.
- ALONSO GARCIA, Consuelo; El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica, Marcial Pons.
- ALONSO GARCIA, Enrique; El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea, Civitas.
- ALONSO GARCIA, Ricardo; La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo en el Derecho español, REDA.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés; Los problemas de la calificación jurídica de la autorización de vertido regulada en la Ley de Costas; RDUrb.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés; Los retos de la prevención y control integrados de la contaminación: comentarios al borrador de anteproyecto de ley de prevención y control integrados de la contaminación, Revista de Gestión Ambiental.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés; Instituciones de Derecho Ambiental, La Ley.
- DEL CASTILLO MORA, Daniel; La Distribución de competencias en materia de medio ambiente, CDE.
- FANLO LORAS, Antonio; La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua.
- FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio; El régimen jurídico del control integrado de la contaminación.
- FERNANDEZ SALMERON, Manuel; La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico.
- FUENTES BODELON, Fernando; Comentarios a la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación, RDAMB.
- GALINDO ELOLA, Fernando; Sinopsis del artículo 45 de la Constitución Española, Congreso de los Diputados.

- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; Lecciones de Derecho Urbanístico; Civitas, 1981.
- JUSTE RUIZ, José; Derecho Internacional del Medio Ambiente, McGraw-Hill.
- LLULL GILET, Antoni; Los sistemas de gestión medioambiental ante el nuevo reglamento EMAS; RdGA.
- LOPEZ MENUDO, Fernando; Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas, CGPJ.
- MARTIN MATEO, Ramón; Tratado de Derecho Ambiental, Trivium.
- PAREJO ALFONSO, Luciano; Origen y desarrollo del Derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario europeo; McGraw-Hill.
- PEREZ FERNANDEZ, Jose Manuel; La Directiva relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (IPPC) 96/61/CE; RDUrb.
- PEREZ LUÑO, Antonio Enrique; Artículo 45. Protección del medio ambiente., en Comentarios a la Constitución española de 1978 (dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil): Cortes Generales, 1996-1999, vol. IV, p. 237-276.
- QUINTANA LOPEZ, Tomás; La evaluación de impacto ambiental, Civitas.
- RIAÑO POMBO, Miguel; El enfoque integrado de la protección del medio ambiente: la directiva IPPC, Revista de Estudios Locales.

RELACIÓN DE SENTENCIAS CONSULTADAS

- Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 156/1995.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre Directiva para la eliminación de residuos de 17 de marzo de 1993.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre Directiva de industria de óxido de titanio; Asunto C-300/89.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas -Gran Sala- de 13 de septiembre de 2005, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de la Unión Europea.

- Sentencia de 11 de junio de 1999 de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 12 de mayo de 1985.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1990.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2000.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1998.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2001.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2002, de 27 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998 de 22 de enero.

RELACIÓN DE LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.
- Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas.
- Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
- Ley 3/1989, de Actividades Calificadas.
- Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.
- Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana.
- Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo,

- relativa a los servicios en el mercado interior.
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
 - Real Decreto 849/1986, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.
 - Real Decreto 484/1995, por el que se establecieron las medidas de regularización y control de los vertidos.
 - Ley 22/1988, de 28 julio, de Costas.
 - Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
 - Orden de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias de las autorizaciones de vertidos de aguas residuales.
 - Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico.
 - Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, que establece las normas sobre incineración de residuos municipales.
 - Real Decreto 1217/1997, de 18 de julio, relativo a la incineración de residuos peligrosos.
 - Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales.
 - Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.
 - Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación.
 - Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.
 - Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.
 - Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos.
 - Directiva 2000/76/CE relativa a la incineración de residuos.
 - Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.
 - Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.
 - Real Decreto 833/1988.
 - Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado.
 - Directiva 94/67/CE de 12 de diciembre relativa a la incineración de residuos peligrosos.
 - Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, sobre incineración de residuos.
 - Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.