

EL SISTEMA COMUNITARIO DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

INMACULADA REVUELTA PÉREZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. ANTECEDENTES. — III. ÁMBITO MATERIAL: 1. Aplicación a la «Gran Industria Contaminante». 2. Sujeción de las instalaciones existentes con anterioridad. — IV. CONFIGURACIÓN DE LA TÉCNICA AUTORIZATORIA: 1. El margen de flexibilidad de la Administración en el otorgamiento de cada autorización: A) Criterios genéricos. Los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular. B) Criterios específicos. C) La regla de las «mejores técnicas disponibles». 2. Naturaleza temporalmente limitada. — V. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES. — VI. LOS INSTRUMENTOS DE ÁMBITO COMUNITARIO: 1. El sistema comunitario de determinación de las referencias sobre las «mejores técnicas disponibles»: A) Su deficiente regulación en la Directiva. B) Naturaleza pública. C) Carácter participativo. D) Aspectos organizativos. E) Los Documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREFs). 2. El Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes (EPEC): A) Ámbito de aplicación: actividades y sustancias afectadas. B) La dimensión temporal del inventario. C) Publicación en Internet. — VII. LÍNEAS DE EVOLUCIÓN INMEDIATA: 1. La modificación del régimen de acceso a la información y de participación de los ciudadanos en el procedimiento autorizatorio. 2. Articulación con el régimen propuesto para el comercio comunitario de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

I. INTRODUCCIÓN

La Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación (1), (conocida, por sus siglas en inglés, como Directiva IPPC), constituye, sin duda, un punto de inflexión en la lucha contra la contaminación industrial en el ámbito de la Unión Europea.

Se pergeña con esta norma un ambicioso sistema de control de actividades altamente contaminantes, cuya característica más llamativa es la apli-

(1) DOCE n° L 257, de 10 de octubre de 1996

cación de un planteamiento poco habitual en este ámbito: el enfoque integrado. En el Derecho comunitario, al igual que ha ocurrido en la mayoría de ordenamientos europeos, el problema de la contaminación industrial se ha afrontado tradicionalmente desde una perspectiva sectorial, es decir, considerando cada problema (residuos, contaminación atmosférica, etc.) o medio ambiental (atmósfera, aguas, suelo) por separado. Frente a ello, la Directiva IPPC propugna un control público global de las actividades, esto es, el sometimiento de las actividades a un único procedimiento de control en el que se consideren las incidencias ambientales más relevantes asociadas a su ejercicio (emisiones a la atmósfera, agua y suelo; residuos; utilización energía, riesgos de accidentes, etc), y, por tanto, el otorgamiento de una única autorización.

Pero no es la aplicación del enfoque integrado el único elemento destacable de este mecanismo de tutela ambiental. Como ha notado VALENCIA MARTÍN (2), existen en el mismo otros aspectos tanto o más importantes que merecen resaltarse. Lo es, por supuesto, su dimensión material, concretada en la obligación de los titulares de las industrias de aplicar las «mejores técnicas disponibles» en la lucha contra la contaminación. También lo es la combinación de técnicas clásicas de intervención administrativa en este ámbito (autorizaciones, vigilancia e inspección) con otras herramientas que no se basan, como aquéllas, en la coacción pública, sino en el uso de las fuerzas del mercado (inventarios de emisiones). Otras facetas no menos relevantes son, entre otras, la configuración de la autorización con un carácter temporalmente limitado; el inusual establecimiento, junto a los mecanismos que se desarrollan en el plano estatal (sistemas autorizatorios o de inspección), de actuaciones o instrumentos de ámbito comunitario (intercambios de información sobre las mejores técnicas disponibles); o, el haberse dado cabida a los intereses económicos afectados en la determinación de las exigencias protectoras aplicables. La conjunción de todos estos aspectos, alguno de ellos hasta ahora inexplorados, dotan a esta herramienta de una gran potencialidad en la lucha contra la contaminación industrial.

Al análisis del sistema de control ambiental que trae causa en esta norma comunitaria se dedica el presente trabajo. Por razones de extensión y, dado que existen ya diversos estudios sobre la materia (3), el mismo se

(2) Vid. Germán VALENCIA MARTÍN, *Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación*, «NUE» n° 190, 2000, pp. 166.

(3) Vid., en nuestra doctrina, Ramón MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental* (2ª ed.), Madrid Trivium, 1998, pp. 179 y ss.; VALENCIA MARTÍN, *El régimen jurídico del control integrado de la contaminación*, «NUE» n° 153, 1997; y, *Aplicación y ...*, cit.; Agustín GARCÍA URETA, *Evaluación de impacto ambiental y control integrado de la contaminación: algunos aspectos sobre su transposición en el ordenamiento estatal*, en el vol. col. dirigido por

centra tan sólo en algunos de los aspectos que se han considerado de mayor relevancia, ya sea por la novedad que suponen o por los problemas que puede plantear su aplicación en el ordenamiento español. De los aspectos generales de esta herramienta, aparte de una breve referencia a sus antecedentes, sólo son objeto de atención su ámbito de aplicación, los rasgos configurativos de la autorización así como las fórmulas de participación de los ciudadanos en el sistema de control instituido. Se presta una atención más detallada a los mecanismos de alcance comunitario previstos en la Directiva, esto es, el sistema de intercambios de información creado con la finalidad de elaborar «Documentos de Referencia sobre las mejores técnicas disponibles» (BREFs), y el Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes (EPER). En último término, se ha considerado conveniente aludir, aunque fuera brevemente, a las líneas de evolución del sistema que plantean las modificaciones actualmente en curso de la Directiva IPPC. Se trata, en concreto, de la alteración del régimen de participación de los ciudadanos en el control de las actividades, conforme a las tendencias internacionales en este ámbito, y de la coordinación de este mecanismo con el futuro sistema comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

II. ANTECEDENTES

La Directiva IPPC no constituye el primer supuesto en la aplicación del enfoque integrado en el Derecho comunitario del medio ambiente industrial, como tampoco es la primera vez que en este campo se efectúan remisiones al estado de la técnica, materializadas a través de la fórmula de la «mejor técnica disponible».

Desde las etapas de vida iniciales de la política ambiental ya existió una cierta preocupación por ofrecer una protección global a frente a las actividades industriales. Los esfuerzos se centraron fundamentalmente en el control de sectores especialmente contaminantes y en el tratamiento global de las sustancias más peligrosas.

GARCÍA URETA, *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati, IVAP, 1998; DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *El régimen jurídico del control integrado de la contaminación*, «Revista de Derecho Ambiental», n° 22, 1999, pp. 19 y ss.; FERNANDO FUENTES BODELÓN, *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Granada, Comares, 1999; y, FRANCISCO DELGADO PIQUERAS, *La Directiva 96/61/CE, de prevención y control integral de la contaminación*, «Justicia Administrativa», n° 7, abril, 2000. En la doctrina extranjera, vid. el vol. col. dirigido por CHRIS BACKES y GERRIT BETLEM, *Integrated Pollution Prevention and Control. The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, Londres, Kluwer Law International, 1999.

Los resultados que se obtuvieron pueden calificarse de poco satisfactorios, pero, con ello, se inició la andadura hacia la instauración del control integrado de la contaminación en este campo. El intento de establecer sistemas integrados de control en sectores industriales especialmente contaminantes sólo cristalizó en el de la fabricación del dióxido de titanio (4). En cuanto a los productos químicos, únicamente se obtuvieron resultados con el amianto (5).

Un instrumento que ha incidido destacadamente en la consolidación del enfoque integrado en este campo ha sido la evaluación de impacto ambiental, introducido en el Derecho comunitario con la aprobación de la Directiva 85/337, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Esta técnica, que afecta a numerosas actividades industriales aplica el principio de la integración ambiental (artículo 3), tomando en consideración las interacciones entre los elementos que integran el entorno (6).

Al margen de los antecedentes mediatos que en el Derecho comunitario pueden encontrarse, la influencia de la OCDE en la instauración de la técnica comunitaria del control integrado de la contaminación ha sido deci-

(4) El objetivo inicialmente fijado para proteger el ambiente frente a la industria del dióxido de titanio fue prevenir y disminuir progresivamente la contaminación derivada de sus residuos, aunque, posteriormente, se ha pretendido su supresión. Con esta finalidad inicial, se aprobaron diversas normas. La primera (Directiva 78/176/CEE), estableció la obligación de obtener autorización previa para realizar cualquier vertido, inmersión, almacenamiento o inyección de los residuos de estas industrias. Posteriormente, la Directiva 82/883/CEE determinó los métodos de medición comunes para la toma de muestras de estos residuos en el ambiente. Finalmente, la Directiva 92/112/CEE ha establecido el régimen de los programas de reducción de la contaminación producida por estas industrias de cara a su eliminación definitiva. A pesar de que el dióxido de titanio daña fundamentalmente al medio acuático, el control administrativo de esta sustancia se proyecta también sobre la atmósfera, la superficie terrestre y el subsuelo.

(5) La Directiva 87/217/CEE, basándose en el principio de reducción de la contaminación en la fuente, estableció un sistema de control global de los efectos del amianto en el ambiente.

(6) Conforme al artículo 3 de la Directiva 85/337, «La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los factores siguientes: el hombre, la fauna y la flora; el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, la interacción entre los factores mencionados en los guiones primero y segundo; los bienes materiales y el patrimonio cultural». La Directiva 97/11/CE ha reforzado la aplicación del «criterio de las interacciones». En efecto, la Directiva 337/85 limitaba a los elementos recogidos en los guiones 1 y 2 del artículo 3, esto es, a las interacciones que pudieran producirse entre «el hombre, la fauna y la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje». La nueva Directiva exige que también se tomen en consideración las que puedan materializarse en relación con los «bienes materiales y el patrimonio cultural».

siva (7). En este sentido, destaca fundamentalmente la aprobación de la Recomendación (90) 164/final, *sobre la prevención y el control integrados de la contaminación* (8). En términos generales, y con la finalidad de conseguir una gestión ambiental más sistemática, se aconsejaba a los Estados miembros de la organización la utilización de la prevención y el control integrados de la contaminación, tanto en la evaluación de los riesgos de las instalaciones industriales y de las sustancias en el ambiente «global», como en la posterior adopción de las medidas concretas de reducción de la contaminación. Para ello, debía establecerse un marco normativo que regulase los procedimientos administrativos y las reformas institucionales necesarias.

Conviene señalar, por último, que la Directiva IPPC tiene su origen inmediato en el *Quinto programa ambiental* (9). La lucha integrada contra la contaminación se contemplaba como una de las acciones prioritarias a emprender con carácter general durante su vigencia. Además, entre los diversos instrumentos que, con la finalidad última de alcanzar el desarrollo sostenible, se previó aplicar en el sector industrial, figuraba explícitamente un sistema de esta naturaleza (10).

III. ÁMBITO MATERIAL

1. Aplicación a la «Gran Industria Contaminante»

Se aplica esta técnica comunitaria únicamente a las actividades más dañinas para el ambiente, tal como se extrae del listado de «actividades industriales» que contempla el Anexo I de la Directiva IPPC.

Las cinco primeras categorías en que se agrupan las actividades corresponden a los tipos genéricos de industrias más contaminantes: 1º Instalaciones de combustión; 2º Producción y transformación de metales; 3º Industrias minerales; 4º Industria química; y, 5º Gestión de residuos. La sexta categoría, bajo la denominación «Otras actividades», agrupa actividades de

(7) En su Exposición de Motivos, la propuesta de Directiva de la Comisión se refiere expresamente a la Recomendación de la OCDE cuando justifica la necesidad de la actuación comunitaria en este ámbito. Vid. la *Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación*, COM(93) 423, final, p. 6.

(8) Vid. la *Recommandation du Conseil sur la prévention et le contrôle intégrés de la pollution* (OCDE C (90) 164/final).

(9) Vid. la Resolución del Consejo y de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo el 1 de febrero de 1993, sobre un Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, publicada en el DOCE nº 318, de 17 de mayo de 1993.

(10) Vid. el Párrafo 7 del punto 4.1 del programa.

naturaleza diversa, como la fabricación de papel, el tratamiento y la transformación para la elaboración de productos alimentarios, los vertederos, la cría intensiva de ganado o los mataderos.

Pero no es la mera pertenencia de una instalación a las categorías citadas el único aspecto que determina su sujeción a este instrumento. Su aplicación depende, salvo algunas excepciones, como el sector químico (categoría 4 del Anexo) (11), del cumplimiento de determinados parámetros, denominados «valores umbral» (12). Por citar algún ejemplo, la Directiva únicamente es aplicable a las instalaciones para la fabricación de productos cerámicos cuando su capacidad de producción supera las 75 toneladas por día y a las instalaciones para el curtido de cueros, si su capacidad de tratamiento sobrepasa las 12 toneladas de productos acabados por día.

Los parámetros se refieren generalmente a la capacidad de producción o de rendimiento de las instalaciones (13) y, dependiendo de los casos, se fijan en días (14) o en horas (15). Es importante destacar que los umbrales fijados determinan la posibilidad de las instalaciones de alcanzar niveles contaminantes significativos (16). Desde el primer momento, se optó

(11) Aparte de la totalidad de las instalaciones que integran la categoría «Industria química», la Directiva tampoco ha establecido valores umbral respecto de las siguientes instalaciones: A) Dentro de la categoría de las instalaciones de combustión: 1º) Refinerías de petróleo y de gas, 2º) Coquerías; y, 3º) Instalaciones de gasificación y licuefacción de carbón (epígrafes 1.2, 1.3 y 1.4); B) En la categoría de Producción y transformación de metales: 1º) Instalaciones de calcinación o sintetización de minerales metálicos (epígrafe 2.1); 2º) Instalaciones para la producción de metales en bruto no ferrosos a partir de minerales, de concentrados o de materias primas secundarias mediante procedimientos metalúrgicos, químicos o electrolíticos (epígrafe 2.5.a); C) En lo relativo a las Industrias minerales, las instalaciones para la obtención de amianto y para la fabricación de productos a base de amianto (epígrafe 3.2); D) Dentro de la categoría «Otras actividades» cabe destacar las siguientes: 6º) Instalaciones industriales destinadas a la fabricación de pasta de papel a partir de madera o de otras materias fibrosas (epígrafe 6.1.a); 7º) Instalaciones para la fabricación de carbono (carbón sintetizado) o electrografito por combustión o grafitación (epígrafe 6.8).

(12) Punto 2 del Anexo I.

(13) La regla general es que los «valores umbral» que determinan la aplicación de la técnica a las instalaciones del Anexo I se refieran a su capacidad de producción o de rendimiento, pero existen algunas excepciones. En el caso de las instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos (epígrafe 6.6), estos valores se refieren a la capacidad de emplazamiento. En concreto, los criaderos de aves de corral deberán obtener la autorización prevista en la Directiva cuando superen los 40.000 emplazamientos. También hay que destacar, en este sentido, las instalaciones dedicadas al tratamiento superficial de materiales con disolventes orgánicos (epígrafe 6.7), puesto que su sujeción depende de la capacidad, diaria o anual, de consumo de disolvente (cuando se superen los 150 kg. por hora o las 200 toneladas al año).

(14) Punto 2 del Anexo I.

(15) Epígrafes 2.2; 2.3.a) y 2.3.c).

por la exclusión de las actividades de menor envergadura del control integrado de la contaminación, puesto que la idea originaria era desarrollar posteriormente un sistema similar al instaurado por la Directiva IPPC para empresas más pequeñas (17).

2. Sujeción de las instalaciones existentes con anterioridad

La Directiva IPPC se muestra mucho más decidida que normas comunitarias anteriores en este campo a aplicar las nuevas exigencias que contiene a las instalaciones existentes.

Tal como anuncia su preámbulo (18), la Directiva se aplica íntegramente a las «instalaciones existentes». Ahora bien, el artículo 5 establece un plazo máximo de ocho años, desde el comienzo de su aplicación, para que las instalaciones existentes obtengan la autorización de funcionamiento que en ella se regula (19). Esto significa que la técnica deberá ser plenamente aplicable a las instalaciones existentes en octubre de 2007.

La Directiva presenta, no obstante, una importante novedad en este punto, al haber establecido la aplicación inmediata de algunas de sus disposiciones a las instalaciones existentes, es decir, en el mismo momento en que la norma resulta exigible a las nuevas instalaciones. De dichas disposiciones, realmente, no se derivan obligaciones verdaderamente relevantes para las industrias, por lo que la Directiva se sitúa en una línea de progreso hacia la aplicación inmediata de las normas ambientales a las situaciones preexistentes, a la vez, respetuosa con la confianza legítima de los afectados (20). En efecto, las exigencias más gravosas del nuevo instrumento (en

(16) Tal como establece el considerando 27, la Directiva IPPC hace referencia a aquellas instalaciones cuyo potencial de contaminación es elevado.

(17) Vid. el epígrafe 2.7 de la propuesta de Directiva [COM(93) 423 final].

(18) Conforme al Considerando 12 de la Directiva: «(...) las disposiciones adoptadas de conformidad con la presente Directiva, deben aplicarse a las instalaciones existentes, bien una vez que haya transcurrido un plazo determinado en el caso de algunas de estas disposiciones, o bien a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva».

(19) Según establece el artículo 5 de la Directiva, las instalaciones existentes cuentan con un plazo de ocho años antes de someterse a la concesión de la autorización de control integrado de la contaminación. Una vez transcurrido este plazo, sus titulares deberán solicitar el permiso de funcionamiento que prevé la Directiva, que se concederá conforme a los siguientes requisitos: 1º) Los criterios de concesión de las autorizaciones recogidos en el artículo 3; 2º) El enfoque integrado en la concesión de los permisos; 3º) Las condiciones del permiso; 4º) La relación entre las MTD y las normas de calidad ambiental; 5º) La revisión y actualización de las condiciones del permiso.

(20) No obstante, David DEHARBE, *Les ambiguïtés de l'approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs: la directive 96/61/CE du Conseil de l'Union européenne du 24*

particular, el requerimiento de aplicar las mejores técnicas disponibles) quedan condicionadas al transcurso del plazo fijado, lo que resulta acorde con la jurisprudencia del TJCE en torno al alcance del principio de protección de la confianza (21).

La solución adoptada resulta, pues, satisfactoria desde el punto de vista de la seguridad jurídica de los operadores económicos. El plazo fijado para la aplicación de los requerimientos más costosos puede considerarse razonable. Realmente las empresas afectadas disponen de casi once años para adecuarse a las nuevas exigencias que impone el Derecho comunitario, dados los tres años adicionales fijados para la transposición de la Directiva a los ordenamientos internos. Y no parecen plantearse problemas desde la perspectiva de la protección ambiental, ya que la medida es compatible con el «principio quien contamina, paga» (22) y no parece existir ningún interés imperativo que lo impida (23).

El hecho de que las instalaciones existentes dispongan de un período de adaptación no significa que en dicho plazo queden exoneradas de intervención pública. Las instalaciones existentes están sometidas, en tanto no les sea plenamente aplicable la nueva técnica, al régimen jurídico establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Directiva (art. 20). Según este precepto, las instalaciones existentes se regirán por las disposiciones ambientales sectoriales relacionadas en el Anexo II.

septiembre 1996, «Revue juridique de l'environnement», n° 2, 1998, ha criticado intensamente el régimen de aplicación a las instalaciones existentes previsto en la Directiva IPPC. Para este autor, la norma comunitaria reproduce uno de los principales fallos de la regulación francesa de actividades clasificadas, esto es, el mantenimiento de auténticos «derechos adquiridos a contaminar».

(21) En alguna ocasión, el TJCE ha admitido que la potestad normativa comunitaria se encuentra limitada por la necesidad de proteger la confianza legítima de los eventuales afectados. Se exige por parte del legislador la búsqueda de un equilibrio adecuado entre los intereses públicos y privados en juego, conforme a las circunstancias concurrentes. Así, deberá establecerse un régimen de protección transitorio que atenúe las consecuencias económicas de las nuevas medidas (entre otras, STJCE de 8 de junio de 1977 y 17 de abril de 1986). Este equilibrio suele salvarse en el ámbito del cambiante ordenamiento económico mediante el establecimiento de un plazo de transición para la adecuación a las nuevas circunstancias, si bien hay que tener en cuenta que el propio Tribunal ha establecido que no se trata de una medida imprescindible (Sentencia de 12 de mayo de 1989).

(22) Vid. el punto 6 de la Recomendación del Consejo 75/436/Euratom, CEEA, CEE, de 3 de marzo de 1975, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente.

(23) El TJCE ha llegado incluso a admitir la aplicación retroactiva de un acto comunitario con justificación en la necesidad de protección de la salud pública (Sentencia de 17 de julio de 1997).

IV. CONFIGURACIÓN DE LA TÉCNICA AUTORIZATORIA

Como es sabido, el sistema de control de la polución industrial que diseña la Directiva IPPC gravita sobre la técnica más clásica de la policía administrativa: la autorización. De todos los rasgos que el Derecho comunitario atribuye a la autorización de control integrado merece la pena detenerse, fundamentalmente, en el de la elasticidad con que se ha pretendido concebir su otorgamiento y que se materializa en la concesión de un amplio margen de flexibilidad a la Administración concedente respecto de cada acto autorizatorio así como en el de su vigencia temporal limitada. Ambos aspectos son ilustrativos de la concepción subyacente en el Derecho comunitario del propio ejercicio de las actividades económicas cuando éstas, como en este caso, son susceptibles de generar riesgos para el medio ambiente y la salud de las personas. Concepción que resulta acorde con el mandato de los artículos 2 y 174.2 TCE en torno a la consecución de un nivel de protección elevado en este ámbito (24).

1. El margen de flexibilidad de la Administración en el otorgamiento de cada autorización

Es evidente que, al menos en la configuración de la vertiente material o sustantiva del sistema de control integrado de la contaminación, se ha evitado sobre todo la rigidez e uniformidad en la aplicación de las exigencias protectoras. Esto no significa, como se verá a continuación, que la Directiva se abstenga de establecer criterios objetivos de aplicación, cuyo cumplimiento determinaría necesariamente el otorgamiento de la autorización. Al contrario, se ofrecen diversas pautas que garantizan la consecución de un grado básico y homogéneo de protección en toda la Unión Europea, pero se combinan con otros criterios que permiten modular los requerimientos en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto.

La Directiva IPPC formula una serie de criterios que, con distinto alcance, determinan las reglas esenciales que deben seguir los Estados miembros para establecer el régimen jurídico del funcionamiento de las actividades afectadas. Estos criterios definen, correlativamente, el campo de actuación de las Administraciones competentes para otorgar las autorizaciones y los condicionamientos a que se va a sujetar el ejercicio de la actividad. Véamos, pues, cómo juegan los criterios esenciales que formula la Directiva.

(24) Sobre el alcance de los principios ambientales de la Unión Europea, y, más concretamente, del relativo al «nivel de protección elevado», vid. Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental*, «RAP», n° 142, 1997, p. 62.

A) Los criterios genéricos. Los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular

La Directiva formula, en primer lugar, una serie de criterios genéricos, bajo la denominación de «Principios generales de las obligaciones fundamentales del titular» (artículo 3). De acuerdo con este precepto, la explotación de las actividades deberá ajustarse a una serie de principios, como, por ejemplo, la adopción de medidas de prevención de la contaminación, que no se produzca ninguna contaminación importante o que se evite la producción de residuos.

De todos estos criterios, el esencial es el primero: la adopción de todas las medidas adecuadas para prevenir la contaminación, que se concreta en el empleo de las mejores técnicas disponibles. El legislador comunitario, al definir el presupuesto esencial de la técnica del control integrado de la contaminación, se remite al concepto jurídico indeterminado de las MTD, es decir, al «estado de la técnica». Como subraya ESTEVE PARDO, «a través de la cláusula se opera una remisión abierta y permanente al nivel de desarrollo tecnológico de cada momento y a las exigencias que de él pudieran derivarse para la actividad o instalación anteriormente autorizada» (25). Dado que en este momento la Directiva se limita a enunciar este principio, baste señalar, por ahora, de la renuncia de la propia norma a establecer los concretos requerimientos protectores exigibles, lo que cada vez es más habitual en el campo de la protección ambiental.

Al margen de constatar la amplitud y falta de rigidez de los principios del artículo 3, conviene referirse a su alcance, que se delimita en el propio precepto. Así, y a pesar de su rúbrica, se establece que para cumplir con este artículo bastará con que los Estados miembros se aseguren de que las autoridades concedentes consideran estos presupuestos «en el momento de establecer las condiciones del permiso» (art. 5 *in fine*).

Las consecuencias de esta precisión son relevantes. Debe admitirse que las obligaciones de los titulares de las actividades sometidas a la técnica derivarán, no tanto de estos criterios generales como de las condiciones establecidas en su momento en las autorizaciones. En efecto, el inciso final del artículo impide la consideración de los presupuestos reseñados como condicionamientos previos para el otorgamiento de la autorización o como obligaciones directamente exigibles al titular en cualquier momento, como cabría deducir de su encabezamiento.

(25) Vid., José ESTEVE PARDO, *Técnica, Riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1999, p. 93; y, *La adaptación de las licencias a la mejor técnica disponible*, «RAP» n° 149, mayo-agosto, 1999, pp. 37 y ss.

Algunos autores han criticado el limitado alcance que la Directiva ha concedido a los principios enumerados en su artículo 3 (26). No obstante, WINTER aplaude la asunción por el Derecho comunitario de esta práctica habitual del Derecho ambiental alemán consistente en el establecimiento de obligaciones «de cuidado» que se dirigen directamente a los individuos. Para este autor, este tipo de regulación presenta más ventajas, ya que promueve la corresponsabilidad industrial en la protección del ambiente (27).

Hay que advertir, por último, que, a pesar de que la Directiva no haya configurado expresamente estos criterios como obligaciones directamente exigibles, es decir, como *conditio iuris* para el otorgamiento de las autorizaciones (28), deja un amplio margen a los Estados miembros para que les den el alcance que estimen conveniente, dejándoles la puerta abierta para que materialicen esta posibilidad. Así, cuando en el inciso final se establece

(26) Este aspecto constituye, para EMMOT, *An overview of the IPPC Directive and its Development*, en el vol. col. dirigido por Chris BACKES y Gerrit BETLEM *Integrated Pollution...*, cit., pp. 34 y ss, uno de los fallos principales que presenta la norma comunitaria, puesto que, de esta forma, se deja todo el peso de la determinación de las exigencias protectoras en manos de las autoridades competentes para el otorgamiento de las autorizaciones. Este autor sostiene que si estos principios vincularan directamente a los titulares de las industrias quedaría asegurada la mejora continua del rendimiento ambiental de las industrias, lo que no está plenamente garantizado con la actual configuración de la técnica. De manera similar, para FAURE y LEFEVERE, *Integrated Pollution Prevention and Control: An economic Appraisal*, en el vol. col. dirigido por Chris BACKES y Gerrit BETLEM *Integrated Pollution...*, cit., pp. 118 y ss, la configuración comunitaria de estos principios plantea problemas desde la perspectiva de la exigencia de responsabilidad a los titulares de las actividades. De haberse establecido normativamente su obligatoriedad, los operadores serían responsables de la adecuación inmediata a los avances tecnológicos, aunque la Administración no modificara las condiciones de los permisos. Advierten estos autores de las ventajas que supondría haber establecido un régimen de este tipo: la valoración de si un operador se ajusta o no a las mejores técnicas disponibles dejaría de ser una cuestión exclusiva de la Administración, pudiendo ser considerada, asimismo, por las instancias judiciales.

(27) Vid. *The IPPC Directive: a German Point of View*, en el vol. col. dirigido por BACKES y BETLEM, *Integrated Pollution...*, cit., p. 66.

(28) A pesar de ello, ESTEVE PARDO, *La adaptación...*, cit., p. 40, considera que la configuración en la Directiva del deber de las instalaciones de aplicar las MTD supone la obligación legal de adecuación constante a los avances tecnológicos. Para este autor, «la evolución que en este punto se observa dinamiza la licencia en el sentido de que, por expresa determinación legal, sus titulares habrán de ir introduciendo en el futuro las innovaciones que el progreso técnico vaya poniendo a su alcance y que resulten efectivas en la reducción de la contaminación (...). Esta determinación legal de adaptación a la mejor tecnología disponible se configura así como una cláusula incorporada a la licencia, la llamada cláusula técnica, cuya cobertura última estaría en la norma que exige de las licencias su adaptación a la mejor tecnología disponible. El régimen de la licencia se emancipa así del momento inicial de su otorgamiento y rebasa incluso el marco del acto-regla: las técnicas correctoras no son sólo las entonces existentes, ni las que puedan establecerse por la regulación posterior, sino, también, las que ofrezca el progreso tecnológico mientras dure la actividad autorizada».

que para cumplir con este artículo *bastará* con que aquéllos se aseguren de que las autoridades concedentes tienen en cuenta estos criterios al establecer el condicionado de las autorizaciones, implícitamente está reconociendo la posibilidad de dotarles de un mayor alcance.

B) Criterios específicos

Junto a los criterios genéricos del artículo 3, la Directiva IPPC proporciona una serie de presupuestos más concretos que definen el funcionamiento del mecanismo autorizatorio. Estos criterios, que se extraen fundamentalmente del artículo 9, consagrado a las «condiciones de los permisos», tienen la finalidad de determinar las exigencias específicas de protección aplicables a cada instalación. Tales criterios son, conforme al citado artículo, los siguientes:

1º) La emisión de sustancias contaminantes, que determinará la imposición de unos determinados valores de emisión y/o parámetros o medidas técnicas equivalentes (artículo 9.3). Parámetros (valores de emisión, medidas equivalentes) que dependerán de la naturaleza de la sustancia contaminante (29).

Debe dejarse constancia de que la Directiva IPPC, a diferencia de normas comunitarias anteriores, ni establece directamente los valores límite exigibles respecto de las sustancias contaminantes que van a emitir las instalaciones ni opta por una fijación de estos valores en el plano europeo. El legislador comunitario, en aplicación del principio de subsidiariedad, deja esta tarea fundamentalmente en manos de los Estados miembros, limitándose a proporcionar las reglas básicas para su determinación

(29) A efectos de la fijación de valores límite de emisión, el Anexo III de la Directiva contiene un listado, de carácter indicativo, de las principales sustancias contaminantes que pueden emitir las actividades afectadas y respecto de las cuales es necesario su limitación.

(30) No obstante, y con la finalidad de evitar los eventuales efectos perversos que pudieran derivarse de la cesión absoluta y definitiva de la fijación de los valores límite de emisión a los Estados miembros, la Directiva prevé una serie de medidas correctoras. Por una parte, se establece la posibilidad de fijar los valores límite de emisión en el ámbito comunitario, en caso de ser necesario (artículo 18.1). Por otro lado, se establece la consideración de los valores límite de emisión determinados en la normativa comunitaria sectorial preexistente como valores mínimos a los efectos de la Directiva, lo que garantiza, al menos, unos requerimientos básicos comunes en este campo (artículo 18.2). La eventual determinación comunitaria de los valores de emisión se regula en el artículo 18 de la Directiva IPPC. En él se prevé la posibilidad de que sean fijados tanto para las instalaciones del Anexo I (excepto para los vertederos) como para las sustancias contaminantes contempladas en el Anexo III «con respecto a las cuales se evidencie la necesidad de acción comunitaria a partir, en especial, del intercambio de información que establece el artículo 16».

(30). La fijación interna de estos valores de emisión puede realizarse, conforme a la Directiva, tanto en el plano normativo como administrativo, en el otorgamiento de las autorizaciones, siendo esta última modalidad ineludible.

De las reglas que se ofrecen para fijar estos valores, el punto de partida es el de la utilización de las mejores técnicas disponibles (sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica). Principio que, conforme a la norma comunitaria, puede y debe modularse según las siguientes circunstancias: de un lado, las características técnicas de la instalación, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente (artículo 9.4); y, de otro, las normas de calidad ambiental (artículo 10). La modulación del principio de las mejores técnicas disponibles por parte de este último criterio, juega al «alza», es decir, que obliga a adoptar medidas más rigurosas que las que pueden alcanzarse con las mejores técnicas disponibles cuando éstas no son suficientes para cumplir con dichas normas. De ahí que cualquier referencia genérica relativa a las mejores técnicas disponibles sea insuficiente para determinar el otorgamiento de la autorización, sino que deba contrastarse con todos estos elementos.

2º) La afectación a los elementos menos protegidos, como el *suelo* o las *aguas subterráneas*, que supondrá, cuando sea necesario, la adopción de medidas protectoras específicas para estos medios.

3º) La generación de *residuos* en la planta, que requiere la consiguiente adopción de medidas relativas a su gestión.

4º) Se exige la adopción de medidas de protección respecto a lo que pueden considerarse *situaciones excepcionales* de la explotación, esto es, la puesta en marcha, las fugas, los fallos de funcionamiento, las paradas momentáneas y el cierre definitivo de la explotación.

5º) En todos los casos, se establecerán disposiciones relativas a la minimización de la *contaminación a larga distancia o transfronteriza*.

C) La regla de las «mejores técnicas disponibles»

El análisis de los criterios que rigen el otorgamiento de la autorización pone de manifiesto que la aplicación de las mejores técnicas disponibles constituye la piedra angular del sistema comunitario del control integrado de la contaminación.

En el plano práctico, la importancia de este requisito viene determinada por su relevante papel en la determinación de las condiciones de las

autorizaciones, al constituir la base para el establecimiento por parte de la Administración concedente de los valores límite de emisión, y/o parámetros o medidas técnicas equivalentes, de las sustancias contaminantes que van a emitir las instalaciones (art. 9.3).

El concepto de mejores técnicas disponibles recibe concreción en la propia norma, mediante su definición (art. 2.11) y el establecimiento de las reglas que rigen su aplicación al caso concreto por la Administración (art. 9.2 y 10 y Anexo IV). El análisis de estos elementos permite extraer algunas conclusiones relevantes acerca del contenido y alcance que la Directiva otorga a la «cláusula técnica» en el sistema diseñado y diferenciar su papel respecto del desempeñado en la legislación comunitaria anterior.

1º) La falta de rigidez. No se exige la utilización de técnicas concretas. Las instalaciones pueden emplear cualquier técnica, siempre y cuando se garantice que se logra el nivel de protección que el estado de la técnica permite alcanzar objetivamente en el sector correspondiente y se respeten las normas de calidad medioambiental. Asimismo, en su aplicación, se exige tener en cuenta las circunstancias específicas concurrentes de cada instalación, tanto en cuanto a sus características técnicas como a las condiciones de su entorno.

2º) Existe una definición legal de las mejores técnicas disponibles en el Derecho comunitario (art. 3). Por primera vez se describe el contenido material de este concepto, que atiende tanto a cuestiones de índole técnica como económicas.

Se establecen, además, los aspectos que deberán tenerse en cuenta a la hora de su determinación, tanto genérica como específica. Entre los diversos aspectos contemplados se encuentra la información sobre las mejores técnicas disponibles que publique la Comisión u otras organizaciones internacionales. Los documentos de este tipo elaborados por la Comisión, con participación de los intereses económicos afectados, determinan, en un plano meramente referencial, lo que constituyen, desde una perspectiva general, las MTD en cada uno de los sectores industriales afectados.

Cabe señalar, especialmente, algunas modificaciones en la configuración terminológica de la cláusula respecto a la normativa anterior. Ya no se habla de la mejor técnica disponible, en singular, sino de mejores técnicas disponibles, en plural; tampoco se alude a tecnologías sino a técnicas y con la Directiva ya no son, necesariamente, las que no supongan gastos excesivos, aunque la perspectiva económica sigue teniendo un peso muy relevante.

3º) Configuración dinámica de la cláusula técnica. A diferencia de normas comunitarias anteriores que utilizaron la regla de las mejores técnicas

disponibles (31), la Directiva configura este presupuesto con un carácter claramente dinámico. En efecto, el Anexo IV contempla, expresamente, entre los elementos relevantes que debe considerar la Administración al determinar las MTD, la consideración de los avances técnicos y la evolución de los conocimientos científicos.

4º) Mayor eficacia práctica. La Directiva IPPC refuerza el valor del criterio de las mejores técnicas disponibles, limitando las posibilidades de eludir su utilización. No se permite recurrir a las normas de calidad ambiental como justificación para evitar el cumplimiento de las condiciones protectoras que pueden alcanzarse con las mejores técnicas disponibles. Tan sólo van a poder utilizarse estas normas para incrementar el nivel protector que se alcanza con las mejores técnicas disponibles, en aquellos casos en que éstas no permitan satisfacerlas. Las mejores técnicas disponibles constituyen, pues, un presupuesto o condición *sine qua non* para el otorgamiento de las autorizaciones.

Asimismo, las únicas excepciones generales que admite la Directiva en la aplicación de este criterio son de tipo temporal, cuando se trate de experimentar nuevas técnicas. Por último, las instalaciones existentes también quedan sujetas con carácter general y en un plazo concreto a la obligación de aplicar las mejores técnicas disponibles.

2. Naturaleza temporalmente limitada

La Directiva utiliza diversas herramientas para garantizar que el control público de las actividades que se canaliza a través de la autorización no se limite al momento inicial en que ésta es exigible sino que se prolongue mientras la actividad esté en funcionamiento. La ordenación de la vertiente temporal de la autorización, que se lleva a cabo en el artículo 13 de la Directiva, juega un papel esencial en la consecución de este objetivo.

El punto de partida del citado precepto es un mandato genérico a los Estados miembros en orden a que quede garantizada la revisión periódica del condicionado autorizatorio y, en caso de ser necesario, su actualización (artículo 13.1).

A pesar de que, finalmente, no se fijó un plazo concreto y que, por tanto, la determinación de la periodicidad de esta revisión corresponde a las normativas internas de los Estados miembros (32), la norma comunitaria

(31) Vid., la Directiva 82/176/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrólisis de los cloruros alcalinos.

(32) Conviene notar que, frente a la versión definitiva de la Directiva, la propuesta inicial de la Comisión sí establecía plazos para la revisión de las autorizaciones. La propuesta

ria consagra la vigencia temporal de esta autorización. El sometimiento de la autorización a «reconsideración» periódica de la Administración supone su otorgamiento por un plazo de tiempo limitado. Las condiciones de ejercicio de la actividad serán las que fije la Administración en el momento de la revisión según las circunstancias concurrentes (nivel de desarrollo tecnológico, condiciones locales del entorno, requisitos normativos, etc.).

Debe resaltarse la importancia de esta caracterización de la autorización. El ordenamiento ambiental comunitario no siempre se ha mostrado tan contundente a la hora de configurar el carácter temporal de las autorizaciones ambientales que incidían en el ejercicio industrial. Puede citarse, como ejemplo de ello, la Directiva 84/360, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales. La regulación de la técnica autorizatoria que esta norma exige para el funcionamiento de las actividades contempladas en su Anexo no contempla previsión alguna referente a su proyección en el tiempo ni, por su supuesto, prevé su revisión.

De esta forma, el Derecho comunitario modula la concepción que habitualmente ha imperado en relación con este tipo de autorizaciones, concepción temporal que los ordenamientos internos están, lógicamente, obligados a asumir.

V. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES

El planteamiento adoptado con el *Quinto Programa* de fomentar una mayor contribución de los ciudadanos en la protección del ambiente, tuvo un reflejo patente en la Directiva IPPC. La norma comunitaria contempla varios mecanismos participativos. El primero de ellos posibilita un control directo de las actividades por los ciudadanos con carácter previo a su autorización. Se prevé la puesta a disposición del público de información sobre las instalaciones afectadas y la posibilidad de intervenir, como se verá, en los procedimientos de otorgamiento y de modificación de las autorizaciones. A diferencia del anterior, el segundo mecanismo de este tipo arbitrado constituye una verdadera innovación en el Derecho ambiental comunitario. La Directiva prevé la creación de un dispositivo público de suministro de información sobre el rendimiento ambiental de las instalaciones. El *Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes*, contemplado en el artículo 15.3,

fijaba un plazo máximo de diez años (artículo 12). Al contrario de lo que ocurre en esta norma, algunas Directivas ambientales recientes prevén la revisión periódica de las autorizaciones. La Directiva 94/67/CE, relativa a la incineración de residuos, fija al efecto un plazo máximo de cinco años.

se instituye con la finalidad de informar periódicamente a los ciudadanos sobre las emisiones contaminantes generadas por las instalaciones afectadas y, con ello, promover el control social de las mismas.

Otro cauce participativo es el *Intercambio de informaciones* previsto en el artículo 16. La Directiva IPPC establece un sistema para que los agentes implicados pongan en común sus conocimientos y experiencias de carácter técnico, con la finalidad de determinar referencias para la aplicación de este instrumento. Aunque realmente la Directiva no incluye expresamente a los ciudadanos entre los agentes llamados a intervenir en este último mecanismo, sus intereses se encuentran representados a través de organizaciones ambientales, que, por iniciativa de la Comisión, han participado desde el primer momento en este proceso, tal como se expone más adelante.

El Inventario de emisiones y el sistema de determinación de las referencias sobre las mejores técnicas disponibles son objeto de estudio más adelante, por lo que tan sólo cabe referirse en este momento al mecanismo de control social por excelencia de las actividades contaminantes, regulado en el artículo 15.1 de la Directiva: la intervención de los ciudadanos en los procedimientos de autorización de las actividades.

La configuración de este cauce en la Directiva se basa en los requerimientos de apertura de un trámite de información pública en el seno del procedimiento autorizatorio y de dar publicidad a las resoluciones y eventuales actualizaciones de la misma.

La regulación de esta fórmula participativa en la Directiva resulta parca y escasamente ambiciosa. El trámite de consulta sólo es preceptivo en los procedimientos de autorización de nuevas instalaciones y de modificaciones sustanciales, quedando las revisiones exentas del mismo. La norma comunitaria no garantiza, en puridad, un control social permanente de las actividades. Por otro lado, aunque se aluda al público, no parece que se esté reconociendo el derecho de participación a cualquier sujeto, sin necesidad de que se justifique un interés concreto (por ejemplo, las asociaciones ambientales).

Debe advertirse, no obstante, que algunas de las deficiencias señaladas están próximas a solventarse, en los términos que se señalan más adelante.

VI. LOS INSTRUMENTOS DE ÁMBITO COMUNITARIO

Peculiaridad esencial de la Directiva IPPC ha sido el establecimiento, junto a las tradicionales técnicas de intervención pública en las actividades,

cuya gestión se produce en el plano estatal, de mecanismos de ámbito comunitario, como el sistema de intercambios de información sobre las «mejores técnicas disponibles» o el Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes (EPEP). Estos novedosos mecanismos, que están llamados a complementar las actuaciones estatales, juegan un papel central en el sistema de control de las actividades afectadas por la técnica. Su materialización ha hecho necesario importantes desarrollos, ya sea en el plano normativo u organizativo, que se han ido produciendo a lo largo de los últimos años.

1. El sistema comunitario de determinación de las referencias sobre las «mejores técnicas disponibles»

A) Su deficiente regulación en la Directiva

El aspecto más relevante de los intercambios de información previstos en el artículo 16 de la Directiva IPPC es, sin duda, el de la identificación de un marco de referencia sobre las «mejores técnicas disponibles», es decir, del «estado de la técnica» en los sectores industriales afectados por la técnica comunitaria del control integrado de la contaminación. En cumplimiento de las previsiones de la norma comunitaria, se ha desarrollado un mecanismo participativo cuyo objeto es determinar «las mejores técnicas disponibles, las prescripciones de control relacionadas y su evolución».

La técnica de los intercambios de información tiene una larga tradición en el Derecho ambiental comunitario, si bien en el plano técnico apenas ha sido utilizada. Cabe destacar el precedente que constituye la Directiva 84/360/CEE. En ella también se preveían intercambios de información acerca de las cuestiones técnicas relacionadas con su aplicación (33). Las diferencias entre ambos sistemas son, sin embargo, sustanciales. Aparte de la concepción más restringida que subyacía en aquéllos intercambios iniciales de información, que involucraban, al menos formalmente, sólo a los poderes públicos (Estados miembros y Comisión) (34), su alcance en la técnica del control integrado de la contaminación es mucho más importante, puesto que la propia Directiva se remite a los resultados de los mismos en orden a la aplicación de la técnica (Anexo IV).

(33) El objeto de los «intercambios de informaciones» previstos en el artículo 7 de la Directiva 84/360/CEE, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales, se referían, con carácter general, a las medidas de prevención y reducción de la contaminación de la contaminación atmosférica, a los procedimientos y equipos técnicos y a los valores límites de calidad del aire y de emisión relacionados con su aplicación.

(34) Artículo 7 Directiva 84/360/CEE.

A pesar de la importancia práctica de este mecanismo, la norma comunitaria sólo establece sus elementos esenciales. Únicamente se define, genéricamente, su objeto material; se encomiendan las potestades organizativas del sistema (Comisión); se fijan los participantes; y se ordena la publicación periódica de los resultados. Quedaron, pues, sin concretarse multitud de aspectos, como la forma de materialización de los resultados, es decir, las modalidades y procedimientos que debían seguirse; su contenido o la manera de articular la participación de los agentes implicados.

La indefinición normativa y la falta de experiencia comunitaria en esta materia, han hecho necesario adoptar los instrumentos necesarios para la implantación y el desarrollo de estos trabajos de carácter técnico, cuya primera fase comenzó a finales del año 1996, nada más aprobarse la Directiva, y cuya finalización está prevista para el año 2004.

B) Naturaleza pública

Según se ha visto, el legislador comunitario optó por retener la elaboración de los documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles en el ámbito institucional europeo (artículo 16).

Resulta llamativo que esta tarea de naturaleza estrictamente técnica se desarrolle bajo la tutela institucional comunitaria, dado el contraste que supone con la práctica comunitaria que desde los años ochenta se sigue en materia industrial, sobre todo en el campo de la reglamentación de productos. Esta política, que arranca con la adopción de la filosofía del «nuevo enfoque», se caracteriza por la cesión de parte de las tareas normativas, en concreto, la determinación de las especificaciones técnicas de seguridad y calidad exigibles a las instalaciones, productos o servicios, así como también del control de las mismas, a sujetos de naturaleza privada (35).

El mantenimiento de la determinación de las reglas de referencia sobre las mejores técnicas disponibles bajo control institucional comunitario resulta adecuado. La intervención pública en la elaboración de los documentos de referencia, impide, en cierta medida, que se reflejen exclusivamente los intereses industriales (36), como ocurre con las normas técnicas elaboradas por

(35) Sobre la política comunitaria normalización técnica, vid., entre otros, VICENTE ALVAREZ GARCÍA, *La normalización industrial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 334 y ss.; JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE, *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 240 y ss.; y MANUEL IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 145 y ss.

(36) La primacía de los intereses de la industria en los procesos de normalización técnica ha sido reconocida, con carácter generalizado, por la doctrina. Vid., por todos, ESTEVE PARDO, *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Pamplona, 2002.

los Organismos de normalización, en las apenas existe participación y control públicos (37), por lo que suelen prevalecer los intereses privados.

Con ello se asegura que las referencias comunitarias sobre las MTD se adecúan al nivel de protección exigido y que, además, existe un mayor equilibrio entre los diferentes intereses en juego (38).

La Comisión desempeña un papel central en el proceso, aunque las funciones que realiza no son las que tradicionalmente han llevado a cabo los poderes públicos cuando se trataba de definir las prescripciones técnicas aplicables a los productos o a los procesos. En lugar de desempeñar directamente estas tareas, la Comisión las deja en manos de los agentes que poseen los conocimientos necesarios y asume otro tipo de funciones. Se viene a reproducir, bajo el control de la Comisión, la dinámica que rige la elaboración de normas técnicas por parte de sujetos privados en el ámbito de la normalización industrial.

La Comisión realiza labores de supervisión, fomento e intermediación en el proceso de intercambio de información, tratando de que los agentes implicados alcancen soluciones consensuadas, que exista equilibrio en la toma de decisiones y que se respeten los criterios que el legislador comunitario ha ofrecido sobre las mejores técnicas disponibles (económicos, de

(37) Dado que la normalización industrial incide ostensiblemente en el interés general, los poderes públicos ejercen diversas potestades en este ámbito. En primer lugar, hay que destacar el papel ordenador que juegan de las funciones normalizadoras. Junto a la potestad de regular el marco básico de esta actividad, los poderes públicos ejercen un control posterior de la misma que se concreta, fundamentalmente, en la necesidad de que las Entidades normalizadoras obtengan el reconocimiento público para actuar en este ámbito y en la supervisión de su funcionamiento, mediante diversos mecanismos, como la obligación de presentar documentación justificativa de sus actividades. Sobre esta cuestión, Vid., J. ESTEVE PARDO, *Técnica...*; V. ÁLVAREZ GARCÍA, *La normalización...*, cit., pp. 65 y ss.

(38) Entre los diversos problemas jurídicos que plantea la normalización industrial cabe destacar especialmente el de la capacidad normativa de los sujetos privados. Como señala V. ÁLVAREZ GARCÍA, *La normalización...*, cit., 159, debería garantizarse, entre otros aspectos, la representación equitativa de todos los sectores implicados. Aunque los acuerdos de cooperación entre la Comisión y los Organismos europeos de normalización han exigido tradicionalmente que se garantizase la participación de todos los agentes interesados, en la práctica son los intereses de la industria los que tradicionalmente han predominado en los trabajos de normalización. Esta ha sido una preocupación constante de la Comisión, que ya en el *Libro Verde sobre el desarrollo de la normalización industrial*, de octubre de 1990 estableció la necesidad de asegurar la participación efectiva de todas las partes interesadas en el proceso normalizador europeo (sindicatos industriales europeos, federaciones de consumidores, de pequeñas y medianas empresas). El interés por garantizar la presencia efectiva de representantes de los intereses de los ciudadanos se ha traducido en los últimos años en un importante apoyo financiero a las ONG ambientales, con la finalidad de financiar su intervención en las actividades del CEN. En este sentido, vid. los presupuestos de la Comunidad de los ejercicios 1997-2001.

protección ambiental y técnicos). También asume funciones políticas, pues le corresponde la aprobación final de los documentos y su publicación (39).

El carácter público del sistema se manifiesta, en fin, en su financiación con fondos públicos (40), el seguimiento de procedimientos públicos, si bien escasamente formalizados, y la publicación oficial de los resultados (41).

C) Carácter participativo

El sistema de intercambios de información sobre las MTD constituye un reflejo de la actual tendencia a hacer partícipe a la «sociedad civil» en la definición de las políticas comunitarias. La Directiva IPPC ordena la intervención de los agentes directamente afectados por esta técnica protectora: Comisión Europea, representantes de los Estados miembros y, lo que es más importante, de las industrias afectadas. La dimensión participativa de este mecanismo ha superado las previsiones normativas ya que la Comisión ha posibilitado, desde el principio, la participación *de facto* de las organizaciones representativas ambientales (ONG) (42).

(39) El DOCE nº C, de 16 de enero de 2001, publicó el anuncio de adopción por la Comisión de los textos completos de los primeros ocho documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles. Se trata de los BREFs relativos a la industrias siderúrgicas; de fabricación de cemento y cal; metalúrgicas no férreas; papelera; del vidrio; de transformación de metales ferrosos; de los cloroalcalis; y, de los sistemas de refrigeración industrial. El segundo anuncio relativo a la adopción de BREFs se publicó el DOCE nº 40, de 19 de febrero de 2003. En concreto, los documentos adoptados fueron los siguientes: 1º) Curtido de cueros; 2º) Refinerías de petróleo y de gas; 3º) Industria química orgánica de gran volumen; y, 4º) Tratamiento común de aguas y gases residuales/sistemas de gestión del sector químico. El DOCE se remite a la dirección de Internet <http://eippcb.jrc.es>, en cuanto al contenido de los documentos.

(40) El mecanismo de «Intercambios de Información» está expresamente contemplado en el presupuesto comunitario, entre las acciones a realizar mediante el Quinto programa, en el ámbito de la Sostenibilidad. En concreto, en el apartado II. 2 del Anexo II de la citada Decisión se prevé el «apoyo a la legislación medioambiental destinada a la prevención y control integrados (por ejemplo, agua, aire, suelo) de la contaminación industrial; elaboración de un marco de referencia para la utilización de las mejores técnicas disponibles en diversos sectores industriales». En el ámbito de la normalización industrial comunitaria se considera que los costes de la elaboración de normas deben ser asumidos, en principio, por las propias partes interesadas, tal como se señala en el punto 30 de la Resolución del Consejo, de 28 de octubre de 1999, sobre «la función de la normalización en Europa» (DOCE nº C 141, de 19 de mayo de 2000).

(41) Vid. nota al pie nº 40.

(42) Esta participación se ha concretado en la presencia generalizada de la federación europea de organizaciones ambientales, la «Oficina Europea del Medio Ambiente» («Bureau Européen de l'environnement», —BEE—), en las reuniones de los órganos implicados en el sistema de intercambios. Todos los agentes interesados se encuentran representados en todos los niveles organizativos implicados en la elaboración de los BREFs.

La finalidad de esta amplia participación es, sin duda, que la determinación de las referencias técnicas en la aplicación de este instrumento ambiental refleje el estado de la técnica pero que también se plasmen los diversos intereses en juego.

Un sistema de estas características exige una amplia cooperación entre los diversos participantes en orden a la búsqueda de soluciones consensuadas, que reflejen los diversos puntos de vista. Se persigue llegar a soluciones consensuadas, aunque el acuerdo no es un requisito imprescindible para la adopción de los documentos de referencia. Estos documentos recogen la opinión mayoritaria, pero advierten de los eventuales desacuerdos manifestados en su elaboración, aunque sin aludirse explícitamente a los sujetos que los han planteado.

Con todo, no puede dejar de reconocerse que esta tarea técnica recae, principalmente, en los sectores industriales afectados, dado que son los que realmente disponen de la información y los conocimientos necesarios (43).

D) Aspectos organizativos

La Comisión ha recibido plenos poderes del Consejo para organizar los intercambios de información sobre las mejores técnicas disponibles (artículo 16). Es significativo que, a diferencia de lo ocurrido con el Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes, en este caso no se haya previsto la intervención de ningún comité, como es habitual cuando se atribuyen funciones ejecutivas a la Comisión (44). De esta forma, se reduce la posibilidad de injerencias de los Estados miembros y se asegura un mayor equilibrio entre los agentes participantes en el intercambio, ya que la composición de los Comités no está abierta a la participación de la industria.

Consecuencia de ello es que la Comisión tiene plena libertad para deter-

(43) Como ha notado ESTEVE PARDO, *Autorregulación...*, cit. p. 29, «el conocimiento de los procesos técnicos que en cada industria se desarrollan y de las técnicas existentes para neutralizar o reducir la contaminación es del todo inabarcable ante la complejidad existente, la diversificación de sectores y la constante evolución tecnológica que en ellos se produce. Se trata de un conocimiento que desborda por completo las posibilidades de nuestras Administraciones y que, en rigor, sólo está al alcance de los más cualificados expertos que operan en cada uno de los sectores y subsectores. Un conocimiento experto que es, por lo demás, especializado, parcial en no pocos casos, y con frecuencia sujeto a controversia y revisión en los propios foros científicos».

(44) Las modalidades y procedimientos del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión se regulan, en la actualidad, en la Decisión del Consejo 468/1999/CE, de 28 de junio.

minar la estructura organizativa para la realización de estos trabajos (45), no está circunscrita a reglas de funcionamiento ni a procedimientos de actuación concretos.

Las ventajas que presenta un sistema de estas características son indudables, sobre todo, en cuanto a la agilización del proceso. Los controles de los Comités, dadas las exigencias procedimentales aplicables, supondrían necesariamente un retraso de los trabajos. El mayor inconveniente de la enoxeración del control de un comité es la falta de transparencia en la toma de decisiones (46).

La Comisión ejerce sus potestades gestoras a través de la Unidad de «Instalaciones Industriales y Biotecnología» de la Dirección General de Medio ambiente, Seguridad Nuclear y Protección civil. Desde el punto de vista organizativo es posible distinguir dos planos: la dirección del sistema y el desarrollo del trabajo técnico. La dirección y diseño del funcionamiento del sistema se lleva a cabo por un órgano creado por la Comisión, el «Foro de Intercambios de información» (en terminología inglesa, «Information Exchange Forum» —IEF—) (47). El segundo plano (de carácter técnico) se desarrolla a través de dos órganos: a) La «Oficina Europea del Control Integrado de la Contaminación» (conocida como «European IPPC Bureau» —EIPPCB—) (48), y, b) Los «Grupos técnicos de Trabajo» («Technical Working Groups», TWGs) (49).

(45) El artículo 20 del Reglamento interno de la Comisión prevé la posibilidad de que esta institución comunitaria constituya estructuras específicas para responder a necesidades concretas. En estos casos, corresponde a la Comisión determinar sus atribuciones específicas y las modalidades de funcionamiento. Vid. DOCE n° L 308, de 8 de diciembre de 2000.

(46) La «comitología» está sujeta a reglas de publicidad y transparencia. Aparte de las reglas de procedimiento, estos órganos están obligados a aprobar, siguiendo un modelo establecido, un reglamento interno, que se publica en el DOCE. Los Comités, además, están sujetos a los mismos principios y condiciones sobre acceso del público a los documentos aplicables a la Comisión, y ésta debe informar regularmente al Parlamento Europeo de los trabajos desarrollados en aquéllos. Vid. el artículo 7 de la Decisión del Consejo 468/1999/CE, de 28 de junio.

(47) El órgano de dirección y supervisión de este mecanismo es el «Foro de Intercambios de Información» (IEF). Nada más aprobarse la Directiva IPPC, la Comisión Europea, con base en las potestades de gestión del sistema que se le encomendaron, creó este órgano *ad hoc*. El IEF es un órgano informal de carácter consultivo, compuesto de representantes de los Estados miembros, sectores industriales y organizaciones ambientales. Desempeña labores de supervisión y dirección del sistema, como la aprobación del programa de trabajo para la elaboración de los BREFs o la decisión sobre el ámbito de aplicación de los mismos.

(48) La Oficina Europea para la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación (OEPCIC), fue creada por la Comisión a finales de 1996, con la finalidad de prestar el apoyo científico y técnico necesario para la realización de los intercambios de información sobre las mejores técnicas disponibles. Su institución fue objeto de una Comunicación de la Comisión (COM(97) 733 final), una vez que las actividades ya habían comenzado. En ella se

E) Los Documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREFs)

Los resultados de los intercambios de información se materializan en los denominados «Documentos de referencia sobre las MTD», (BREFs). Se trata de documentos de carácter técnico, que contienen los elementos necesarios para permitir determinar, desde una perspectiva general, lo que constituyen «mejores técnicas disponibles» en el ámbito de la técnica comunitaria del control integrado de la contaminación.

Existen dos tipos de BREFs: los sectoriales y los de carácter horizontal. Los primeros vienen referidos a un sector industrial concreto; los horizontales, tratan aspectos comunes a los distintos sectores, como, por ejemplo, cuestiones económicas.

El IEF adoptó, en febrero de 2000, unas directrices comunes sobre la elaboración de los BREFs (50). Estas directrices sirvieron de base para la elaboración por la OEPCIC de un documento guía («IPPC BREF OUTLINE and GUIDE»), que establece criterios normalizados sobre su contenido y estructura.

De acuerdo con este documento, el contenido de los BREFs consiste

establece que la OEPCIC es una iniciativa conjunta de la Dirección General de medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil y del «brazo científico» de la Comisión, el Centro Común de Investigación (CCI). La Oficina se ha establecido en el seno del Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) de Sevilla, que es uno de los ocho organismos adscritos al Centro Común de Investigación. Desde una perspectiva general, la misión de la Oficina es el «establecimiento y la gestión del sistema europeo de intercambios de información sobre la prevención y el control integrados de la contaminación». Está concebido como un organismo neutral, de carácter técnico, destinado a prestar la asistencia logística necesaria para la elaboración de la documentación técnica relativa a las mejores técnicas disponibles en los sectores industriales enumerados en el Anexo I de la Directiva IPPC. Le corresponden las labores organizativas de las reuniones de los grupos técnicos de trabajo, incluida la preparación de los documentos que sirven de base para las discusiones y la coordinación y centralización de las aportaciones producidas a lo largo de los trabajos. Se nutre de personal eventual contratado por la Comisión.

(49) Los *Grupos Técnicos de Trabajo (GTT)* constituyen el último escalón organizativo del sistema comunitario de intercambios de información sobre las mejores técnicas disponibles. Al igual que la OEPCIC, los grupos técnicos de trabajo se centran en el desarrollo del trabajo técnico, pero es aquí donde se genera la mayor parte de la información necesaria para la elaboración de los documentos. Los grupos técnicos de trabajo tienen un carácter temporal. Su existencia está limitada al período de elaboración de la propuesta de BREF, cuya duración media estimada es de, aproximadamente, dos años. Generalmente se producen dos reuniones plenarias en el seno de cada GTT, una al comienzo de los trabajos, y otra en la fase final. En ocasiones, se constituyen subgrupos para cuestiones específicas, que elaboran sus correspondientes propuestas al Grupo de Trabajo.

(50) «Standards texts of IEF», paper 7-3, febrero 2000. Vid. el documento publicado en Internet por la OEPCIC «IPPC BREF outline and guide», noviembre, 2000.

en la identificación de las tecnologías existentes en cada sector industrial así como de los niveles de emisión y de consumo asociados a ellas. Se describen las tecnologías aplicables en la actualidad, se determinan las técnicas que responden al concepto de mejores técnicas disponibles de la Directiva, es decir, que se han tenido en cuenta sus costes, las transferencias de contaminación entre los medios, etc. Por último, se recogen «técnicas emergentes», es decir, técnicas novedades, ya desarrolladas o en fase de desarrollo, que no pueden considerarse mejores técnicas disponibles pero que pueden ser relevantes en el futuro.

Al margen de la información tecnológica, los documentos también incluyen otras informaciones sobre el sector industrial correspondiente, se hace referencia a los eventuales problemas suscitados durante la elaboración del documento, al grado de consenso alcanzado y se incluyen recomendaciones relativas al plazo recomendable para su revisión.

En cuanto al alcance de los BREFs, la Guía dispone, conforme al espíritu de la Directiva, que en estos documentos no se prescriben técnicas o valores de emisión obligatorios y se insiste en su función de apoyo, meramente complementaria, del sistema autorizatorio previsto en la Directiva. En concreto, se afirma que los BREFs no interpretan la Directiva IPPC y que, por tanto, estos documentos no pueden sustituir el proceso encaminado a determinar las condiciones de las autorizaciones de las industrias afectadas, de acuerdo con los criterios que aporta la propia norma.

Es evidente que en el Derecho comunitario los BREFs no son vinculantes. La Directiva no configura estas reglas de referencia como tales. Según la norma comunitaria, ni el cumplimiento de estas concretas reglas es obligatorio ni suficiente para obtener la autorización ambiental. No son obligatorias porque puede acudir a otras reglas técnicas de referencia (por ejemplo, las procedentes de otras organizaciones internacionales). Tampoco son suficientes para obtener la autorización porque la Administración que la otorga puede exigir otras (por ejemplo, las que requieran las condiciones locales del medio ambiente afectado).

A pesar de su origen público, de que la Administración deba tenerlas en cuenta a la hora de decidir sobre el otorgamiento de la autorización y de que puedan llegar a imponerse, de hecho, en el mercado, no son exigibles «erga omnes». Su incumplimiento no constituye infracción y, por tanto, no es sancionable por la Administración.

Ahora bien, que el contenido de los BREFs no sea vinculante no significa que carezcan de efectos jurídicos. Al contrario, se ha visto que, por remisión de la Directiva, la información que contienen juega un papel en el otorgamiento de las autorizaciones, aunque sea a título meramente refe-

rencial. Asimismo, estos documentos pueden servir de orientación al juez a la hora de valorar la responsabilidad por los daños ocasionados por el funcionamiento industrial.

Atendiendo a su contenido, es evidente que se está ante reglas o pautas de carácter exclusivamente técnico. Constituyen reglas que emanan de un proceso de «codificación» pública en torno al «estado de la técnica» en los procesos productivos industriales afectados por la Directiva IPPC, en el que participan todos los agentes interesados. Constituyen, por tanto, reglas técnicas públicas, fiables y conformes con las exigencias de la Directiva IPPC.

Desde este punto de vista, y al igual que las normas técnicas, pueden considerarse, siguiendo la terminología alemana, como «dictámenes periciales anticipados», es decir, como apunta BAÑO LEÓN, «simples reglas profesionales no vinculantes para el juez, aunque imprescindibles para la interpretación de las normas» (51). Es decir, los documentos de referencia, conforme a la Directiva, producen un doble efecto. Respecto de la autorización, permiten acreditar que la tecnología que se utiliza está entre las mejores en el mercado, aunque no sea suficiente *per se* para obtener aquélla. Desde el punto de vista de la responsabilidad civil o penal, constituyen, como ya se ha dicho, dictámenes periciales anticipados. Por tanto, en cuanto a la autorización, son simples normas de referencia que permiten comprobar uno de los supuestos de hecho necesarios para la obtención de la autorización, sin perjuicio de la potestad de la Administración de tener en cuenta las consideraciones del caso concreto. Cuando son aplicados por el juez, sobre todo a la hora de delimitar responsabilidades, estos documentos sirven para establecer un cánón de diligencia acerca del funcionamiento industrial y del empleo de las mejores técnicas disponibles.

Dictámenes técnicos anticipados, eso sí, privilegiados, puesto que han

(51) Sobre los dictámenes periciales anticipados, vid. Jose María BAÑO LEÓN, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Madrid, Civitas, 1991, p. 215; y, J. ESTEVE PARDO, *Técnica... cit.*, pp. 92-94, quien considera que cuando las normas jurídicas se remiten a la cláusula técnica, «la función de la norma técnica será entonces la de constituir un elemento de concreción del ordenamiento allí donde éste recurre a los conceptos jurídicos indeterminados que se expresan en la cláusula técnica. Las normas técnicas aportan así los criterios cualificados de los expertos técnicos y éste es su principal activo (...). Lo que el juez encuentra en las normas técnicas no es, pues, una norma que le vincule y tenga necesariamente que aplicar, sino un dictamen (de dictamen anticipado habla la jurisprudencia alemana) de técnicos, posiblemente con un amplio reconocimiento en los ámbitos especializados, pero que, en función de las circunstancias y de su apreciación por el propio juez, puede éste no considerar el dictamen que la norma técnica encierra». Vid, asimismo, de este autor, *Autorregulación...*, cit. pp. 136 y ss.

sido elaborados en el seno de una institución comunitaria europea y aprobados por ésta, lo que supone una presunción de validez. Ahora bien, hay que tener en cuenta que esta presunción de validez, al menos para la Directiva, opera desde un punto de vista general, siendo posible que las mejores técnicas disponibles contempladas en los documentos de referencia no se correspondan con las mejores técnicas disponibles aplicables al caso concreto.

2. El Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes (EPER)

Un aspecto verdaderamente innovador que introduce esta técnica en la lucha contra la polución industrial es el Inventario Europeo de emisiones contaminantes (EPER) (52). La Directiva IPPC prevé la creación una base de datos pública referida a las emisiones de sustancias contaminantes provenientes de todas las actividades afectadas, con lo que se insta a un régimen de publicidad sobre su comportamiento ambiental.

La Directiva regula el inventario europeo en su artículo 15.3, si bien este precepto ofrece escasos datos al respecto. Se limita a establecer la obligación de los Estados miembros de transmitir la información necesaria para la elaboración de este registro, a encomendar a la Comisión su gestión (publicación trianual de los datos) y a prever su coordinación con instrumentos similares. Por último, se establece la intervención de un Comité de reglamentación, de asistencia a la Comisión en los desarrollos de esta herramienta (artículo 19).

Las breves previsiones de la Directiva IPPC en este punto han sido desarrolladas por la Decisión de la Comisión 479/2000/CE, de 17 de julio de 2000 (53) y así como por el *Documento de orientación para la realización del EPER* (54), que ha publicado la Comisión en cumplimiento de la previsión del artículo 3 de la citada Decisión. A través de estos desarrollos, el inventario europeo ha quedado definitivamente configurado (ámbito de aplicación, dimensión temporal, modalidades de publicación, etc.) y se han determinado las reglas de notificación de la información necesaria por parte de los Estados miembros.

Pero, antes de señalar los rasgos caracterizadores del inventario europeo, conviene advertir que este mecanismo no figuraba entre las técnicas

(52) *European Pollutant Emission Register*.

(53) Decisión de la Comisión n° 479/2000/CE, de 17 de julio de 2000, relativa a la realización de un inventario europeo de emisiones contaminantes (EPER) con arreglo al artículo 15 de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DOCE n° L 192, de 28 de julio de 2000).

(54) El *Documento de orientación para la realización del EPER*, fue publicado por la Comisión, con fecha de noviembre de 2000.

protectoras contempladas en la propuesta de Directiva de la Comisión. Esta institución era partidaria de desarrollar un instrumento específico en este ámbito (55). La inclusión del EPER en la Directiva IPPC, que es atribuible, fundamentalmente, al Parlamento Europeo (56), ha supuesto una cierta limitación en su aplicación, como se tendrá ocasión de comprobar seguidamente.

A) Ámbito de aplicación: actividades y sustancias afectadas

La conexión del inventario con la técnica del control integrado de la contaminación condiciona, como se ha dicho, su ámbito material de aplicación. Este registro queda asociado a las actividades afectadas por esta técnica, esto es, a la gran industria contaminante.

A esta restricción aplicativa cabe añadir alguna más. De un lado, el inventario viene exclusivamente referido a las emisiones al aire y a las aguas, lo que resulta llamativo tratándose de una técnica que pretende aplicar el enfoque integrado. A pesar de que la Directiva IPPC hace una referencia genérica a las emisiones, la Decisión 2000/479 ha restringido, al menos inicialmente, la aplicación del inventario a estos dos medios ambientales (artículo 1.2). Conforme a la definición de emisión que contempla la citada Decisión (57), quedan sujetas a notificación las emisiones directas, tanto a la atmósfera como a las aguas, así como, en el caso de las aguas, las emisiones indirectas, es decir, las que se canalizan a través de una instalación externa de depuración de aguas residuales.

De otro lado, y en cuanto a las sustancias, tan sólo se han seleccionado 50 contaminantes (58). Además, la mera liberación de cualquiera de

(55) Esta fue, al menos, la justificación que ofreció la Comisión cuando, en su propuesta modificada de Directiva, rechazó las enmiendas del Parlamento Europeo que proponían la creación del registro comunitario de emisiones contaminantes. Vid. la exposición de motivos de la propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (COM(95) 88 final).

(56) El PE presentó dos enmiendas relacionadas con la creación de un inventario comunitario de emisiones (enmiendas 4 y 31) en su Dictamen sobre la *propuesta de directiva (CE) del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación* (DOCE n° C 18, de 23 de enero de 1995). Aunque la Comisión no tuvo en cuenta dichas enmiendas en su propuesta modificada de Directiva, el Consejo las recogió finalmente en su posición común, aprobada el 27 de noviembre de 1995.

(57) Vid. anexo A4 Decisión 2000/479.

(58) Las sustancias contaminantes se agrupan en las siguientes categorías: 1°) Temas medioambientales; 2°) Metales y sus compuestos; 3°) Sustancias organocloradas; 4°) Otros compuestos orgánicos; y, 5°) Otros compuestos. Para la determinación de estas sustancias se han considerado, básicamente, el listado genérico de sustancias contaminantes de la Directiva IPPC (Anexo III) y los de los inventarios de emisiones internacionales.

los contaminantes contemplados en el anexo A1 de la Decisión a los medios afectados no implica *per se* la obligación de notificar los datos. El deber de comunicación de las emisiones depende de la superación de determinados valores límite umbral, que se determinan en el anexo citado. Así, por ejemplo, sólo tienen relevancia a los efectos del inventario europeo las emisiones de cadmio, si éstas superan la cantidad anual de 10 kg., en el caso del aire; y, 5 kg., en el caso de las aguas.

Se ha previsto la subsanación de las limitaciones apuntadas en la aplicación del EPER. En el *Documento de orientación* se anuncian futuros desarrollos del inventario, destinados a ampliar las actividades afectadas así como a implantar un registro de emisiones verdaderamente integrado (59).

En relación con las actividades, el objetivo es llegar a suministrar información en torno al 90% del total de las emisiones industriales comunitarias, lo que implicaría necesariamente la inclusión de los datos de las pequeñas y medianas empresas. Se alude igualmente a la ampliación del inventario en relación con las medidas de gestión de los residuos y los datos de producción de las empresas. El propósito es, se dice, facilitar una mayor comparación de datos entre las distintas instalaciones.

Con todo, las posibles modificaciones del inventario no serán inmediatas. El criterio de referencia fijado para su eventual alteración es el del transcurso de los dos primeros ciclos de notificación (2003 y 2006). En último término, además, la revisión se hace depender de las conclusiones que extraiga la Comisión en las primeras evaluaciones de este instrumento.

B) La dimensión temporal del inventario

En su vertiente temporal, el EPER se ajusta a las directrices de la OCDE y a la práctica convencional internacional y de los Derechos internos en el ámbito de los registros de emisiones. Lo habitual es que éstos vengan referidos a períodos anuales y que, a los efectos de garantizar su actualización, la información se ponga a disposición de los ciudadanos la anualidad inmediatamente posterior a aquella a la que corresponden los datos.

Estas reglas, no obstante, se han alterado provisionalmente. Inicialmente, la transmisión de la información por parte de los Estados miembros se llevará a cabo cada tres años (artículo 2.1 Decisión 2000/479). En concreto, se han fijado dos plazos de notificación conforme a este criterio de periodicidad trianual (junio de 2003; y, junio de 2006). Además, en lugar

(59) Epígrafe 10 de la Parte I del *Documento de orientación*.

de referirse necesariamente estos primeros informes a los datos de las emisiones producidas en la anualidad inmediatamente anterior (2002 y 2005, respectivamente), las autoridades competentes podrán seleccionar la anualidad respecto de la que se informa.

En definitiva, el inventario europeo estará disponible en 2004, aunque no estará plenamente actualizado, existiendo un pequeño desfase, de entre uno y tres años, con la fecha en que se produjeron las emisiones.

La regularización temporal del inventario se produciría, según las previsiones actuales, en el año 2008. A partir de este momento, los Estados miembros enviarán los informes anualmente, con la particularidad de que, en lugar de hacerlo en el mes de junio, lo harían en diciembre, y ya con los datos sobre las emisiones del año inmediatamente anterior (artículo 2.4 de la Decisión).

C) Publicación en Internet

La Directiva IPPC no determina el medio de difusión del inventario. En la Decisión 2000/479 se opta por la utilización de Internet, lo que resulta acorde con las tendencias más recientes en materia de información ambiental, plasmadas en el Convenio de Aarhus y en la Directiva 4/2003, consistentes en el empleo de las tecnologías electrónicas de comunicación (60).

VII. LÍNEAS DE EVOLUCIÓN INMEDIATA

1. La modificación del régimen de acceso a la información y de participación de los ciudadanos en el procedimiento autorizatorio

La dimensión participativa de la técnica comunitaria del control integrado de la contaminación va a verse reforzada próximamente en algunas de sus facetas. Es inminente la modificación de la Directiva IPPC en este campo (61), con la finalidad de adecuarla a las exigencias del *Convenio de Aarhus* (62).

(60) Vid. art. 5.3 de la Convención de Aarhus y 7 de la Directiva 4/2003.

(61) Posición Común (CE) N° 41/2002, adoptada por el Consejo el 25 de abril de 2002, con miras a la adopción de una Directiva 2002/.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y por la que se modifican con respecto a la participación del público y al acceso a la justicia las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DOCE n° C 170, de 16 de julio de 2002).

(62) Vid. el considerando 11 de la Exposición de Motivos y el artículo 2 de la Posición Común (CE) N° 41/2002, adoptada por el Consejo el 25 de abril de 2002.

Los cambios proyectados se centran, esencialmente, en el régimen de participación de los ciudadanos en el procedimiento autorizatorio, regulado en el artículo 15 de la Directiva.

El punto de partida de la nueva ordenación se encuentra en la diferenciación entre eventuales participantes en el procedimiento autorizatorio. Se distinguen, a tal efecto, las categorías de «público»; y, de «público interesado». La intensidad de los requerimientos de suministro de información sobre las actividades a autorizar por parte de las Administraciones competentes y las propias posibilidades de intervención en el procedimiento varían, como se verá, en función de la categoría a la que se pertenezca. En este sentido, cabe destacar la calificación normativa de las asociaciones ambientales como «público interesado», siempre y cuando cumplan los requisitos que, a tal efecto, se exijan en la normativa interna, como el reconocimiento o acreditación previa que se requiere en algunos ordenamientos internos.

En términos generales, esta modificación va a suponer la intensificación de los deberes públicos relacionados con la participación de los ciudadanos en los procedimientos de control integrado de la contaminación, si bien todavía persistirán algunas carencias destacables.

Constituye, sin duda, un avance significativo que el artículo 15.1, conforme a la nueva redacción propuesta, no se limite a exigir que, a lo largo del procedimiento, se ponga a disposición del público determinada información, a los efectos de la formulación de opiniones, sino que requiera que «se tengan posibilidades reales de participar en una fase temprana del procedimiento». A pesar de la indeterminación de esta exigencia jurídica, que no viene acompañada de criterios que la doten de un contenido específico, parece claro que la actuación pública podrá ser objeto de control jurisdiccional.

También lo es la ampliación de los procedimientos sujetos a control de los ciudadanos. El proyecto de Directiva prevé expresamente el sometimiento de las revisiones de la autorización al trámite de audiencia pública (63); revisiones, que actualmente, no están sujetas a esta exigencia procedimental. La ampliación de los supuestos autorizatorios afectados, real-

(63) Hay que notar que lo que se sujeta a control social son las modificaciones de las autorizaciones o de sus condiciones, esto es, los supuestos en que la revisión supone alteraciones en el condicionado. En este sentido, hay que tener en cuenta la enmienda del PE (27/28/29), que pretendía incluir las propuestas de revisión de los permisos entre los extremos que, conforme al apartado 1 a) del Anexo V, debían sujetarse a información pública y que fue rechazada por el Consejo y la Comisión, basándose en que «normalmente la revisión es una acción administrativa interna sin consecuencias para el permiso».

mente, sólo opera, en contra de la propuesta de la Comisión (64), en uno de los supuestos de modificación previstos, esto es, cuando se alteren los valores límite de emisión (65).

La redefinición del trámite de información pública en el procedimiento autorizatorio queda completada con el nuevo Anexo que el proyecto de Directiva introducirá en la Directiva IPPC, bajo el título de «Participación del público en la toma de decisiones». En él se establecen una serie de requisitos que pretenden configurar una especie de subprocedimiento de participación de los ciudadanos en el marco del procedimiento autorizatorio.

La primera fase de este subprocedimiento consiste en suministro de información al público, en general, estableciéndose requerimientos formales y temporales. Así, en cuanto a las modalidades, se alude a avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos.

Desde el punto de vista temporal, la regla general establecida es la de la puesta a disposición de la información «en una fase temprana del procedimiento previo a la toma de una decisión», aunque también se admite que se lleve a cabo, «como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar la información».

Especialmente relevante resulta, dada la indefinición actual en este punto, la determinación del contenido de la información que, con carácter generalizado, debe hacerse público. A partir de la modificación de la Directiva, será obligatorio que la Administración competente publique la siguiente información sobre las instalaciones en proceso de autorización: 1º) Las solicitudes, tanto de las autorizaciones como de las propuestas de actualización o de sus condiciones; 2º) La eventual sujeción de la actividad a evaluación

(64) La Comisión, en su propuesta de Directiva, preveía el sometimiento del procedimiento autorizatorio de control integrado de la contaminación a audiencia pública en todos los supuestos. La Comisión manifestó su discrepancia con las restricciones introducidas en este punto por el Consejo, por suponer la exclusión de importantes categorías de revisiones incluidas en el artículo 13 de la Directiva, en contra de lo establecido en el Convenio de Aarhus, que consagra el principio del sometimiento de cualquier actualización de los permisos a participación del público. El Consejo, en su Posición Común, justificó esta restricción aduciendo la innecesariedad de la «participación del público para aumentos poco importantes de los valores límite de emisión, ni para hacer más estrictas las normas de funcionamiento de una instalación» y señaló su adecuación al Convenio de Aarhus, que únicamente exige cubrir las actualizaciones «si procede» (E.M. del Consejo de la Posición Común (CE) nº 41/2002, publicada en el DOCE nº C 170, de 16 de julio de 2002).

(65) Tras la aprobación de la Directiva seguirán quedando exentas de audiencia pública la mayoría de supuestos de revisión previstos en el artículo 13, como las debidas a importantes cambios en las mejores técnicas disponibles, las que vengan exigidas para introducir mejoras en la seguridad operativa de los procesos o actividades y las que se deban a la aprobación de nueva legislación, tanto comunitaria como estatal.

de impacto ambiental o a consultas interestatales; 3º) Autoridades competentes, incluidos los plazos para la formulación de opiniones; 4º) Naturaleza de las decisiones posibles; 5º) Si procede, detalles de la propuesta de actualización de los permisos o de sus condiciones; 6º) Fechas y lugares en los que se facilitará la información y de los medios empleados para ello; y, 7º) Los medios en que se materializará la puesta a disposición de la información, definidos conforme al punto 5 del Anexo.

La segunda fase se refiere también al suministro de información, si bien ésta sólo será aplicable al «público interesado» (punto 2 del Anexo). Deberá garantizarse que, en un momento posterior, la administración proporcione información adicional. Se trata de aquellos datos que están disponibles en los momentos iniciales del procedimiento, puesto que se generan a lo largo del mismo, como, por ejemplo, los informes que emitan las distintas Administraciones afectadas por el proyecto.

La tercera exigencia, o fase del procedimiento de participación social (punto 3 del Anexo), está relacionada con la actuación de los ciudadanos. Se consagra el derecho del público interesado «a poner de manifiesto observaciones y opiniones a la autoridad o autoridades competentes antes de que se adopte una decisión». Este derecho sólo se reconoce a los interesados, entre los que cabe incluir —conviene reiterarlo—, conforme al artículo 2.14 del proyecto de Directiva, a las organizaciones ambientales que cumplan los requisitos establecidos en los ordenamientos estatales.

En cuarto lugar, el Anexo exige que los resultados de las consultas sean «tenidos en cuenta debidamente» a la hora de adoptar una decisión, aunque tampoco en este caso se establecen criterios o líneas interpretativas al respecto. Parece, pues, que el proyecto de Directiva exige de las Administraciones competentes una valoración ponderada de cada alegación, lo que requiere una respuesta suficientemente motivada que será susceptible de fiscalización judicial.

En apoyo de esta idea estaría el nuevo apartado (quinto) que se incluirá en el artículo 15, relativo a la información que ha de suministrarse una vez adoptada la decisión. Las nuevas previsiones en este punto suponen un incremento notable de los requerimientos, ya que, como novedad, se exige justificar la decisión (66). El nuevo artículo 15.5 de la Directiva obligará

(66) El artículo 15.1 *in fine* de la Directiva, en su redacción original, ordena la puesta a disposición del público de la resolución final «junto con, al menos, una copia del permiso y de cada una de las actualizaciones posteriores». La única diferencia existente entre ambas versiones en cuanto al contenido de la información que ha de suministrarse una vez adoptada la decisión final es el requerimiento de incluir cualesquiera condiciones, que figura en la nueva redacción del trámite de información pública. No obstante, cabe entender que esta exigencia figuraba implícitamente en la versión inicial, puesto que el condicionado forma parte del permiso.

a informar acerca de «las razones y consideraciones sobre las que se basa la decisión», en congruencia con la obligación de ponderar adecuadamente las alegaciones.

Por último, el punto 5 del Anexo se refiere a las modalidades del suministro informativo que debe llevar a cabo la Administración. Se establece la regla general de que su determinación corresponde a los Estados miembros, aunque se indican algunos ejemplos, distinguiéndose entre las dos categorías de público establecidas. Así, para el público en general, se sugiere «la colocación de carteles en un radio determinado» o «la publicación de avisos en la prensa local»; y, para el público interesado, el «envío de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública». Y se exige, finalmente, que se establezcan calendarios razonables que permitan plazos suficientes para cada una de las fases previstas en el Anexo.

Conviene referirse también a la cuestión de la participación extranacional en el procedimiento autorizatorio prevista en la Directiva IPPC. En la versión actual se prevé la obligación de los Estados miembros de transmitir información a otros Estados en los casos en que las actividades ubicadas en su territorio sean susceptibles de afectarles negativamente o cuando éstos lo soliciten expresamente (artículo 17.1) así como de poner esta misma información a disposición del público de los Estados potencialmente afectados, a efectos de su consulta previa a la toma de decisión (artículo 17.2). También en este aspecto operan las modificaciones previstas en el proyecto de Directiva. En él se da nueva redacción al apartado primero del artículo 17 y se introducen dos nuevos apartados en el mismo (tres y cuatro), quedando, por tanto, únicamente el apartado 2 redactado en los términos de la versión originaria de la Directiva.

El nuevo apartado 1 del artículo 17 confirma la obligación de transmisión de información interestatal consagrada por la Directiva IPPC respecto de los Estados miembros en cuyo territorio se presenten solicitudes de autorización de nuevas instalaciones o de sus modificaciones sustanciales que puedan tener efectos transfronterizos. Lo único que cabe destacar es la ampliación del contenido de la información que debe suministrarse, ya que las previsiones iniciales se referían exclusivamente a la documentación requerida para las solicitudes de autorización (artículo 6) y ahora se trata de «cualquier información que deba facilitar o poner a disposición con arreglo al Anexo V», esto es, datos sobre las autoridades decisorias, plazos para la presentación de observaciones, naturaleza de las decisiones posibles, modalidades de participación del público, información adicional, etc.

Como ya se ha señalado, el artículo 17.2, que determina las obligaciones de los Estados miembros en relación con las consultas al público de los Estados potencialmente afectados, no se modifica en el proyecto. No acaba

de comprenderse el mantenimiento de la redacción originaria de la Directiva, ya que supone una restricción muy importante de las posibilidades de participación de los ciudadanos terceros en los citados procedimientos, en comparación con los del Estado miembro gracias a la modificación de la Directiva. La norma comunitaria sólo garantiza el acceso a la información que contiene la solicitud autorizatoria. Las exigencias que en este punto incluiría el nuevo Anexo V de la Directiva (entre otras, datos sobre las autoridades decisorias, plazos para la presentación de observaciones, naturaleza de las decisiones posibles, modalidades de participación del público o información adicional) no son aplicables en este caso.

Por su parte, el nuevo apartado 4 fija los nuevos deberes informativos relacionados en estos casos con las decisiones finales. Las obligaciones de la autoridad competente en este punto quedan limitadas a los Estados miembros consultados. Deben remitirles la información mencionada en el artículo 15.5 de la Directiva, es decir, el contenido de la decisión (incluidas una copia del permiso y de cualesquiera condiciones y actualizaciones posteriores) así como su justificación (razones y consideraciones en las que se basa la decisión). Y son los Estados terceros los que según el artículo 17.4 deben «garantizar que esa información se ponga adecuadamente a disposición del público interesado en su propio territorio».

2. Articulación con el régimen propuesto para el comercio comunitario de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

Otra de las modificaciones actualmente en curso de la técnica comunitaria del control integrado de la contaminación está relacionada con el régimen a que en un futuro próximo (a partir de 2005, según las previsiones) van a sujetarse, en el ámbito de la Unión Europea, las emisiones directas de los gases con efecto invernadero, conforme a la Propuesta de Directiva presentada por la Comisión en marzo de 2002 (67).

La Comisión, en su propuesta, establece las bases para la creación de un mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, cuyo punto de partida es la limitación de la cantidad total de emisiones de estos gases, conforme a las previsiones del Protocolo de Kyoto. El sistema se basa, a grandes rasgos, en el otorgamiento por parte de las Administraciones estatales de un permiso de emisión a las instalaciones que lle-

(67) Vid. la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, publicada en el DOCE n° 75, de 26 de marzo de 2002.

ven a cabo determinadas actividades generadoras de estos gases, que determina la obligación de disponer de derechos de emisión equivalentes a las emisiones reales. Es por ello que, correlativamente, la Administración otorga los correspondientes derechos de emisión de estos gases. Se trata, en definitiva, del establecimiento de una nueva autorización ambiental que afecta a las actividades afectadas por la técnica del control integrado de la contaminación y que se proyecta sobre un aspecto actualmente cubierto por la autorización de control integrado.

La propuesta se ocupa, en primer lugar, de la articulación entre ambas técnicas (artículo 8). El precepto exige a los Estados miembros la coordinación de ambos procedimientos. Se prevé, aunque no es obligatorio, la integración de los trámites del nuevo procedimiento (solicitud, otorgamiento y actualizaciones del permiso) en el de control integrado de la contaminación.

Puesto que la nueva autorización se proyecta exclusivamente sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, la modificación prevista de la Directiva IPPC en la propuesta de la Comisión sólo afecta a la regulación de los criterios que rigen el otorgamiento de la autorización de control integrado, y, más en concreto, al establecimiento de los valores límite de emisión, regulados en el artículo 9.3 (68). Es por ello que la alteración propuesta se reduce a la inclusión de un nuevo párrafo en el citado precepto.

Las nuevas previsiones están destinadas a evitar, como regla general, que la autorización de control integrado establezca límites relativos a los gases con efecto invernadero contempladas en la nueva Directiva (por ejemplo, el Dióxido de carbono). Esta regla general quedaría, no obstante, exceptuada en los supuestos en que la inclusión de tales valores en la autorización de control integrado fuera necesaria para garantizar que no se provoca ninguna contaminación local significativa.

Para adecuarse a las nuevas exigencias, la nueva redacción del artículo 9.3 de la Directiva IPPC contendría una habilitación expresa a las autoridades competentes para modificar las autorizaciones en ella reguladas, eliminando de la misma dichos valores.

(68) Vid. artículo 25 de la propuesta de Directiva.