

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

BORJA LÓPEZ-Jurado

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. — I. DIMENSIÓN OBJETIVA: ACTIVIDADES E INSTALACIONES: 1. Implantación de instalaciones y su funcionamiento. 2. El concepto de «instalación»: A) Unidad técnica fija. B) Donde se desarrollen una o más actividades. C) Las instalaciones en que se desarrollen actividades directamente relacionadas. 3. Las categorías del anejo 1: A) La suma de capacidades. B) La determinación de categorías por capacidades o por rendimientos. 4. La excepción. 5. La eventual ampliación del ámbito de aplicación. — II. DIMENSIÓN TEMPORAL: 1. Las nuevas instalaciones. 2. Las instalaciones existentes: A) Las instalaciones autorizadas y en funcionamiento. B) Las instalaciones con procedimientos de autorización en curso. C) La renovación de las autorizaciones iniciales. D) Las autorizaciones para realizar modificaciones substanciales. 3. Las instalaciones autorizadas tras el 30 de octubre de 1999. — III. DIMENSIÓN SUBJETIVA: 1. La titularidad de las instalaciones. 2. Las obligaciones generales de los titulares de instalaciones. 3. La obligación de notificar los datos sobre emisiones.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es el examen del ámbito de aplicación de la LPCIC en su dimensión objetiva ¿a qué realidades se aplica la Ley?, temporal ¿con qué límites o precisiones en cuanto al tiempo? y subjetiva ¿quiénes son sus destinatarios y cuáles sus obligaciones generales? Esas tres dimensiones, como salta a la vista, se encuentran íntimamente relacionadas. El orden en la exposición requiere, sin embargo, que las trate por separado abordando sucesivamente los distintos problemas que plantean. Se trata, por tanto, de saber a qué instalaciones y actividades se aplica la LPCIC. Las contribuciones que siguen a ésta desarrollan las consecuencias de la aplicación de la norma para quienes proyecten la construcción y operen instalaciones industriales objeto de la LPCIC. La legalidad o ilegalidad de esas actuaciones, la relación jurídica que se entabla entre esas personas y la Administración, la posibilidad de empleo de unos u otros mecanismos de

reacción frente a ilícitos administrativos; dependen en última instancia del encuadre dentro del ámbito de aplicación previsto en la LPCIC.

I. DIMENSIÓN OBJETIVA: ACTIVIDADES E INSTALACIONES

1. Implantación de instalaciones y su funcionamiento

Como es evidente para todos, el propósito declarado tanto de la LPCIC como de la Directiva IPPC que traspone, es la prevención y control integrado de la contaminación. Ese objetivo genérico requiere el control de la implantación de instalaciones susceptibles de contaminar, y el control de la actividad que en esas instalaciones se desarrolle. Las dos facetas, estructural (referida a la instalación) y funcional (referida a la actividad que sobre la instalación se lleva a cabo), son objeto de regulación por la LPCIC. Estamos ante una aplicación coherente del principio de prevención conforme a la cual se controla el funcionamiento y la implantación de la fuente contaminante. La dualidad de prevención y control determina esa doble dimensión de la intervención administrativa (1).

Que el control integrado que la LPCIC prevé debe ser anterior a la construcción de la instalación es evidente a la vista del artículo 11º 2 de la LPCIC en el que se establece un régimen de precedencia sobre otras autorizaciones o licencias de obligatoria obtención (2). Que el control se prolonga durante toda la vida útil de la instalación e incluso más allá resulta de un buen número de preceptos de la LPCIC cuya cita, por ser abundante, omito. Ambas cuestiones se entrelazan de modo que el control sobre la actividad, no siempre pero sí en muchas ocasiones, se concretará en medidas respecto de la instalación que la hace posible.

(1) Dieter KUGELMANN, *Die Genehmigung als Gestaltungsmittel integrierter Umweltschutzes — Abschied von der Kontrollenlaubnis?* «Deutsche Verwaltungs Blätter» (DVBl), n. 18, septiembre 2002, p. 1238-1247; destaca la superación de la idea de mero control preventivo en el caso de las autorizaciones previstas por la normativa de prevención y control integrado de la contaminación. Entre nosotros, Antonio FORTES MARTÍN, *Análisis de la Autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación*, «Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental», n. 46, octubre 2002, afirma el carácter de acto normativo singular de la autorización ambiental integrada, pues desde la perspectiva material, despliega una serie de efectos jurídicos propios de toda norma. Sobre la autorización ambiental integrada como origen de una relación jurídica continuada entre la Administración y el titular de la instalación se puede consultar también Borja LÓPEZ-JURADO, n. 207 a 240, en Borja LÓPEZ-JURADO, Ángel RUIZ DE APODACA, *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control de la contaminación*, Madrid, Civitas, 2002.

(2) Sobre la regla de la precedencia y su aplicación ver Borja LÓPEZ-JURADO, *La autorización ambiental integrada...* cit., n. 365 a 370.

Lo anterior debe ser tenido en cuenta a la hora de determinar el ámbito objetivo de aplicación de la LPCIC. Su artículo 2º, bajo el rótulo «Ámbito de aplicación», prevé: «Sin perjuicio de lo establecido en la disposición final quinta, esta Ley será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos». En lo que ahora nos interesa, la LPCIC se aplica a instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades industriales incluidas en su anejo 1 (3). Ese anejo 1 establece una relación extensa y compleja, como tendremos ocasión de ver, de instalaciones dedicadas a diversas actividades en los más variados sectores industriales (4).

2. El concepto de «instalación»

La LPCIC, para delimitar su ámbito objetivo de aplicación, descansa sobre el concepto de instalación dedicada a una actividad industrial. Entre las definiciones contenidas en el artículo 3 de la LPCIC no figura la de actividad industrial y sí la de instalación. Por tal debe entenderse: «cualquier unidad técnica fija en donde se desarrolle una o más de las actividades industriales enumeradas en el anejo 1 de la presente Ley, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquellas que guarden relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación». Así la LPCIC reproduce literalmente la definición de instalación contenida en la Directiva IPPC, en su artículo 2.3. La determinación de lo que debe entenderse por instalación no está exenta de problemas.

A propósito de esa definición pueden ser de interés algunas de las consideraciones recogidas en el *Fourth Consultation Paper on the Implementation of the IPPC Directive*, redactado por el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales del Reino Unido (5). Su Parte

(3) La Directiva IPPC establece en su artículo 1 que «la presente Directiva tiene por objeto la prevención y la reducción integradas de la contaminación procedente de las actividades que figuran en el « (la cursiva es mía). El Anexo I de la Directiva comienza con el rótulo «Categorías de actividades industriales contempladas en el artículo 1». Lo que enumera, sin embargo, fundamentalmente, son instalaciones industriales ordenadas por sectores y actividades que en ellas se desarrollan.

(4) Incluso en su propio rótulo parece más realista que el rótulo del Anexo I de la Directiva IPPC pues reza: «Categorías de actividades e instalaciones contempladas en el artículo 2» (la cursiva es mía).

(5) *Fourth Consultation Paper on the Implementation of the IPPC Directive*, agosto

5ª dedicada al sentido del término «instalación», números marginales 72 a 83, trata de ofrecer criterios que guíen la interpretación de ese concepto. Las consideraciones que hace y los ejemplos que emplea se refieren a la definición contenida en la Directiva IPPC que es la misma que emplea la normativa británica y la misma que contiene la LPCIC. El objeto de esas consideraciones es determinar a qué instalaciones afecta y a cuáles no afecta la IPPC. La interpretación de lo que debe considerarse «instalación» cobra importancia por el hecho de que la autorización ambiental integrada, su renovación, modificación, suspensión, etc. se refieren a una concreta instalación.

A) Unidad técnica fija

Por «instalación» se entiende una unidad técnica fija. El primer parámetro, el de «unidad técnica», destaca el dato funcional, en el sentido de que puede tratarse de uno o de varios componentes siempre que todos contribuyan al desarrollo de una o varias de las actividades industriales a las que se refiere el anejo 1 (6). La integración en un mismo proceso industrial de las distintas máquinas, secciones, plantas de producción, etc. debe ser considerado como el dato decisivo a la hora de valorar si existe una o varias «instalaciones» a los efectos de aplicación de la LPCIC y de la consiguiente exigencia de autorización ambiental integrada.

1999, Department for Environment, Food and Rural Affairs; <http://www.defra.gov.uk/environment/consult/ippc4>. La trasposición de la Directiva IPPC en el Reino Unido lleva a cabo mediante la *Pollution Prevention and Control Act* de 1999, Chapter 24, aprobada el 27 de julio de 1999 y toda una serie de regulaciones aprobadas a comienzos del verano de 2000 y que entraron en vigor en agosto de ese mismo año. Sobre la Ley del Reino Unido, entre nosotros, Germán VALENCIA MARTÍN, *Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación*, «Noticias de la Unión Europea», n. 190, noviembre 2000, p. 169, 170.

(6) En ese sentido con matices, *Fourth Consultation Paper*, cit. n. 75. Ese *Paper* afirma (n. 76) que si en un mismo emplazamiento existen varias unidades que desarrollen sucesivos pasos de una misma actividad industrial integrada, debe entenderse que estamos ante una unidad técnica, es decir ante una única instalación. El resultado a que llega la interpretación del concepto de instalación en el sentido de la Directiva IPPC aparece en el n. 77: «The result is that plant or machinery will constitute a technical unit if: a) it consists of a single functionally self contained unit carrying out an Annex 1 activity or a number of such activities on its own and without any technical connection with any other such units; or b) it consists of a number of such functionally self contained units which are technically connected so that each such unit should be regarded as a sub-unit of a single integrated technical unit».

B) Donde se desarrollen una o más actividades

Una misma instalación en el sentido que venimos empleando puede desarrollar varias actividades de las incluidas en el anejo 1. Si en un mismo emplazamiento hubiera dos instalaciones que realizaran actividades encuadradas en distintas categorías del anejo 1, cada una de ellas debería contar con una autorización ambiental integrada. Si varias instalaciones en un mismo emplazamiento realizan actividades encuadrables dentro de una misma categoría, el propio anejo 1 de la LPCIC establece como regla, la de la suma de las respectivas capacidades, tal y como tendremos ocasión de ver (7).

Aun tratándose instalaciones distintas, si estuvieran en un mismo emplazamiento y se dedicaran —por separado— a actividades de una misma categoría, sus capacidades deberían sumarse para determinar si estamos ante instalaciones incluidas o excluidas de lo previsto en la LPCIC. Así lo dispone también la introducción a su anejo 1 (8), con igual sentido de evitar troceamientos industriales con los que eludir la aplicación de la regulación contenida en la LPCIC.

C) Las instalaciones en que se desarrollen actividades directamente relacionadas

El concepto de «instalación» contenido tanto en el artículo 3 c) de la LPCIC como en el artículo 2.3 de la Directiva IPPC incluye cualquier unidad técnica donde se desarrollen cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con las enumeradas en el Anejo 1 de la LPCIC «que guarden relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación». Tales actividades e instalaciones podrían recibir la denominación de actividades e instalaciones asociadas a una principal incluida en el anejo 1 de la LPCIC. Para que la instalación asociada pueda ser considerada «instalación» a efectos de la LPCIC se requiere la presencia de tres elementos: una asociación directa con la unidad que desarrolla actividades del anejo 1, conexión técnica entre ambas, posible efecto sobre las emisiones (9).

Debe entenderse que se da la asociación directa si ambas unidades se encuentran en el mismo emplazamiento y si la actividad asociada sirve a la actividad incluida en el anejo 1. Es decir, cuando la actividad asociada sirve a la actividad del anejo 1 y no a la inversa (10). Éste podría ser el

(7) En igual sentido a lo que dispone el n. 2 del Anexo I de la Directiva IPPC.

(8) También se dispone en el n. 2 del Anexo I de la Directiva IPPC.

(9) En ese sentido, *Fourth Consultation Paper*, cit. n. 80.

(10) En ese sentido, *Fourth Consultation Paper*, cit. n. 81. Entiende ese informe que puede hablarse de instalación asociada y atraer el régimen de la IPPC, aún cuando la instala-

caso de instalaciones para valorización o eliminación de residuos al servicio de la actividad desarrollada en la unidad principal y que por sí no alcanzan los límites de capacidad señalados en el anejo 1 de la LPCIC.

La relación de índole técnica con la actividad principal incluida en el anejo 1 se da en al menos 4 tipos de actividades (11): 1. Las relacionadas con el almacenamiento o tratamiento de *inputs* en la unidad principal, 2. Actividades intermedias relacionadas con el almacenaje o tratamiento de productos intermedios de la cadena industrial llevada a cabo en la unidad principal, 3. Actividades relacionadas con el tratamiento de residuos o de emisiones procedentes de la unidad principal, 4. Actividades relacionadas con el acabado, envasado o almacenamiento de productos procedentes de la actividad desarrollada por la unidad principal.

El efecto sobre las emisiones y la contaminación de la actividad asociada se da tanto si ese efecto lo produce la propia actividad como si se produce en relación con la actividad desarrollada por la unidad principal (12). Debemos entender, a falta de indicación en el artículo 3 c) de la LPCIC, que la repercusión sobre las emisiones y contaminación asociada a la de la actividad que desarrolla la unidad principal, puede ser tanto positiva como negativa. En ambos casos se estaría ante instalación asociada asimilable a lo que la LPCIC considera «instalación», conforme al precepto al que me acabo de referir.

Una cuestión no menor relacionada con todo esto es la de si la existencia de una instalación asociada requiere por sí una autorización ambiental integrada independiente de la de la instalación principal. El criterio por el que me inclino en esta cuestión es por entender que dándose los elementos de asociación directa —que implica un mismo emplazamiento— y conexión técnica, es posible someter a una única autorización ambiental integrada tanto la instalación y la actividad principal como la asociada. No excluyo, sin embargo, que puedan ser objeto de autorizaciones distintas, sobre todo si la instalación asociada se somete a autorización después de la instalación principal. En todo caso, esa autorización posterior, aun cuando la instalación no entre dentro de los parámetros del anejo 1, deberá ser una autorización ambiental integrada por tratarse de una instalación asociada, en los términos que he expuesto. La asociación entre instalaciones y acti-

ción dedicada a actividades no incluidas en el Anexo I esté en un emplazamiento distinto, siempre que el principal usuario de la unidad asociada sea la unidad dedicada a actividades incluidas en ese Anexo. Este criterio nos parece contrario a la referencia a «dicho lugar» contenido tanto en el artículo 2.3 de la Directiva IPPC como en el artículo 3 c) de la LPCIC.

(11) En ese sentido, *Fourth Consultation Paper*, cit. n. 82.

(12) En ese sentido, *Fourth Consultation Paper*, cit. n. 83.

vidades es fácil que determine una asociación entre títulos jurídicos habilitantes, los cuales aunque eventualmente distintos, seguirán en muchos casos las mismas vicisitudes respecto de su renovación y modificación.

3. Las categorías del anejo 1

El anejo 1, como a estas alturas nos consta, contiene la clave para determinar a qué instalaciones y actividades se aplica la LPCIC (13) y cuáles quedan de lado (14). En él se sigue escrupulosamente el listado contenido en el Anexo I de la Directiva IPPC (15). Su lectura (16) plantea algu-

(13) Se sigue en esto un «sistema de listado» como afirma Carmen CHUNCHILLA MARÍN, *La autorización ambiental integrada: La Ley 16/2002, de 1 de Julio, de prevención y control integrados de la contaminación*, RAAP, n. 47, julio-septiembre 2002, p. 49.

(14) Es ése un quedar de lado relativo, habida cuenta de la posibilidad de que Leyes de las CCAA incluyan actividades excluidas en regímenes de IPPC, como fue el caso de la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental y como, tras la entrada en vigor de la LPCIC, es el caso, al menos, de la Ley de La Rioja 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente y de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

(15) Así lo advirtió, respecto del Borrador de Anteproyecto de Ley, Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ, *Los retos de la prevención y control integrados de la contaminación: comentarios al Borrador de Anteproyecto de Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, «Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental», n. 26, febrero 2001, p. 1-7.

(16) El anejo 1 incluye las siguientes instalaciones y actividades: 1. *Instalaciones de combustión*. 1.1 Instalaciones de combustión con una potencia térmica de combustión superior a 50 MW: a) Instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen ordinario o en régimen especial, en las que se produzca la combustión de combustibles fósiles, residuos o biomasa. b) Instalaciones de cogeneración, calderas, hornos, generadores de vapor o cualquier otro equipamiento o instalación de combustión existente en una industria, sea ésta o no su actividad principal. 1.2 Refinerías de petróleo y gas: a) Instalaciones para el refinado de petróleo o de crudo de petróleo. b) Instalaciones para la producción de gas combustible distinto del gas natural y gases licuados del petróleo. 1.3 Coquerías. 1.4 Instalaciones de gasificación y licuefacción de carbón. 2. *Producción y transformación de metales*. 2.1 Instalaciones de calcinación o sinterización de minerales metálicos incluido el mineral sulfurado. 2.2 Instalaciones para la producción de fundición o de aceros brutos (fusión primaria o secundaria), incluidas las correspondientes instalaciones de fundición continua de una capacidad de más de 2,5 toneladas por hora. 2.3 Instalaciones para la transformación de metales ferrosos: a) Laminado en caliente con una capacidad superior a 20 toneladas de acero bruto por hora. b) Forjado con martillos cuya energía de impacto sea superior a 50 kilojulios por martillo y cuando la potencia térmica utilizada sea superior a 20 MW. c) Aplicación de capas de protección de metal fundido con una capacidad de tratamiento de más de 2 toneladas de acero bruto por hora. 2.4 Fundiciones de metales ferrosos con una capacidad de producción de más de 20 toneladas por día. 2.5 Instalaciones: a) 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. b) Para la fusión de metales no ferrosos, inclusive la aleación, así como los productos de recuperación (refinado, moldeado en fundición) con una capacidad de fusión de más de 4 toneladas para el plomo y el cadmio ó 20

toneladas para todos los demás metales, por día. 2.6 Instalaciones para el tratamiento de superficie de metales y materiales plásticos por procedimiento electrolítico o químico, cuando el volumen de las cubetas o de las líneas completas destinadas al tratamiento empleadas sea superior a 30 m³. 3. *Industrias minerales*. 3.1 Instalaciones de fabricación de cemento y/o clínker en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 500 toneladas diarias, o de cal en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día, o en hornos de otro tipo con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día. 3.2 Instalaciones para la obtención de amianto y para la fabricación de productos a base de amianto. 3.3 Instalaciones para la fabricación de vidrio incluida la fibra de vidrio, con una capacidad de fusión superior a 20 toneladas por día. 3.4 Instalaciones para la fundición de materiales minerales, incluida la fabricación de fibras minerales con una capacidad de fundición superior a 20 toneladas por día. 3.5 Instalaciones para la fabricación de productos cerámicos mediante horneado, en particular tejas, ladrillos, refractarios, azulejos o productos cerámicos ornamentales o de uso doméstico, con una capacidad de producción superior a 75 toneladas por día, y/o una capacidad de horneado de más de 4 m³ y de más de 300 kg/m³ de densidad de carga por horno. 4. *Industrias químicas*. La fabricación, a efectos de las categorías de actividades de esta Ley, designa la fabricación a escala industrial, mediante transformación química de los productos o grupos de productos mencionados en los epígrafes 4.1 a 4.6. 4.1 Instalaciones químicas para la fabricación de productos químicos orgánicos de base, en particular: a) Hidrocarburos simples (lineales o cíclicos, saturados o insaturados, alifáticos o aromáticos). b) Hidrocarburos oxigenados, tales como alcoholes, aldehídos, cetonas, ácidos orgánicos, ésteres, acetatos, éteres, peróxidos, resinas, epóxidos. c) Hidrocarburos sulfurados. d) Hidrocarburos nitrogenados, en particular, aminas, amidas, compuestos nitrosos, nítricos o nitratos, nitrilos, cianatos e isocianatos. e) Hidrocarburos fosforados. f) Hidrocarburos halogenados. g) Compuestos orgánicos metálicos. h) Materias plásticas de base (polímeros, fibras sintéticas, fibras a base de celulosa). i) Cauchos sintéticos. j) Colorantes y pigmentos. k) Tensioactivos y agentes de superficie. 4.2 Instalaciones químicas para la fabricación de productos químicos inorgánicos de base, como: a) Gases y, en particular, el amoníaco, el cloro o el cloruro de hidrógeno, el flúor o fluoruro de hidrógeno, los óxidos de carbono, los compuestos de azufre, los óxidos del nitrógeno, el hidrógeno, el dióxido de azufre, el dicloruro de carbono. b) Ácidos y, en particular, el ácido crómico, el ácido fluorhídrico, el ácido fosfórico, el ácido nítrico, el ácido clorhídrico, el ácido sulfúrico, el ácido sulfúrico fumante, los ácidos sulfurados. c) Bases y, en particular, el hidróxido de amonio, el hidróxido potásico, el hidróxido sódico. d) Sales como el cloruro de amonio, el cloruro potásico, el carbonato potásico (potasa), el carbonato sódico (sosa), los perboratos, el nitrato argéntico. e) No metales, óxidos metálicos u otros compuestos inorgánicos como el carburo de calcio, el silicio, el carburo de silicio. 4.3 Instalaciones químicas para la fabricación de fertilizantes a base de fósforo, de nitrógeno o de potasio (fertilizantes simples o compuestos). 4.4 Instalaciones químicas para la fabricación de productos de base fitofarmacéuticos y de biocidas. 4.5 Instalaciones químicas que utilicen un procedimiento químico o biológico para la fabricación de medicamentos de base. 4.6 Instalaciones químicas para la fabricación de explosivos. 5. *Gestión de residuos*. Se excluyen de la siguiente enumeración las actividades e instalaciones en las que, en su caso, resulte de aplicación lo establecido en el artículo 14 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. 5.1 Instalaciones para la valorización de residuos peligrosos, incluida la gestión de aceites usados, o para la eliminación de dichos residuos en lugares distintos de los vertederos, de una capacidad de más de 10 toneladas por día. 5.2 Instalaciones para la incineración de los residuos municipales, de una capacidad de más de 3 toneladas por hora. 5.3 Instalaciones para la eliminación de los residuos no peligrosos, en lugares distintos de los vertederos, con una capacidad de más de 50 toneladas por día. 5.4 Vertederos de todo tipo de residuos que reciban más de 10 toneladas por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas con exclusión de los vertederos de residuos

nas cuestiones de cierto interés. La primera se refiere a la Nota con que comienza el anejo 1. En ella se establece: «los valores umbral mencionados en cada una de las actividades relacionadas en la siguiente tabla se refieren, con carácter general, a capacidades de producción o a rendimientos. Si un mismo titular realiza varias actividades de la misma categoría en la misma instalación o en el emplazamiento, se sumarán las capacidades de dichas actividades». Comenzamos por la segunda frase de esta «nota».

A) La suma de capacidades

Ya hemos hecho referencia a la suma de capacidades. Para que deba darse se requiere, al menos, un mismo titular, un mismo emplazamiento e igual categoría de actividad. La identidad de categoría se comprueba por referencia a los parámetros del anejo 1. Para establecer si existe identidad de emplazamiento es necesario valorar parámetros como pueden ser la continuidad o cercanía de las instalaciones, la identidad de vías de acceso, la existencia de perímetros vallados, las tomas de electricidad o gas de las redes de distribución, el sistema de alcantarillado u otros conforme a los

inertes. 6. *Industria del papel y cartón*. 6.1 Instalaciones industriales destinadas a la fabricación de: a) Pasta de papel a partir de madera o de otras materias fibrosas. b) Papel y cartón con una capacidad de producción de más de 20 toneladas diarias. 6.2 Instalaciones de producción y tratamiento de celulosa con una capacidad de producción superior a 20 toneladas diarias. 7. *Industria textil*. 7.1 Instalaciones para el tratamiento previo (operaciones de lavado, blanqueo, mercerización) o para el tinte de fibras o productos textiles cuando la capacidad de tratamiento supere las 10 toneladas diarias. 8. *Industria del cuero*. 8.1 Instalaciones para el curtido de cueros cuando la capacidad de tratamiento supere las 12 toneladas de productos acabados por día. 9. *Industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas*. 9.1 Instalaciones para: a) Mataderos con una capacidad de producción de canales superior a 50 toneladas/día. b) Tratamiento y transformación destinados a la fabricación de productos alimenticios a partir de: b.1) Materia prima animal (que no sea la leche) de una capacidad de producción de productos acabados superior a 75 toneladas/día. b.2) Materia prima vegetal de una capacidad de producción de productos acabados superior a 300 toneladas/día (valor medio trimestral). c) Tratamiento y transformación de la leche, con una cantidad de leche recibida superior a 200 toneladas por día (valor medio anual). 9.2 Instalaciones para la eliminación o el aprovechamiento de canales o desechos de animales con una capacidad de tratamiento superior a 10 toneladas/día. 9.3 Instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos que dispongan de más de: a) 40.000 emplazamientos si se trata de gallinas ponedoras o del número equivalente para otras orientaciones productivas de aves. b) 2.000 emplazamientos para cerdos de cría (de más de 30 Kg). c) 750 emplazamientos para cerdas. 10. *Consumo de disolventes orgánicos*. 10.1 Instalaciones para el tratamiento de superficies de materiales, de objetos o productos con utilización de disolventes orgánicos, en particular para aprestarlos, estamparlos, revestirlos y desengrasarlos, impermeabilizarlos, pegarlos, enlazarlos, limpiarlos o impregnarlos, con una capacidad de consumo de más de 150 Kg de disolvente por hora o más de 200 toneladas/año. 11. *Industria del carbono*. 11.1 Instalaciones para la fabricación de carbono sinterizado o electrográfico por combustión o grafitación.

cuales quepa integrar ese concepto jurídico indeterminado que es «el mismo emplazamiento».

La identidad de titular entre instalaciones contiguas a efectos de suma de capacidades debería apreciarse no sólo cuando es la misma persona física o jurídica la titular de ambas instalaciones sino, también, cuando esas instalaciones pertenezcan a un mismo grupo o estén bajo control efectivo directo o indirecto de una misma sociedad. Sobre el titular de la instalación deberemos volver al tratar del ámbito subjetivo de aplicación de la LPCIC.

B) La determinación de categorías por capacidades o por rendimientos

Conforme a la primera frase de la «nota» con que se encabeza el anejo 1, la tabla de categorías que establece se refiere «con carácter general» a capacidades de producción o a rendimientos. La «nota» recoge el punto 2º con que se introduce el Anexo I de la Directiva IPPC y lo reproduce literalmente. Este último dato no aclara demasiado las cosas. Habrá que estar a lo que el anejo 1 diga respecto de cada categoría de instalaciones y de actividad.

Así encontramos categorías que no ofrecen problema. Son aquéllas que se refieren a todas las instalaciones dedicadas a una actividad con independencia de su capacidad o rendimiento. En ese grupo se pueden incluir, por ejemplo: 1.2 Refinerías de petróleo y gas, 1.3 Coquerías, 1.4 Instalaciones de gasificación y licuefacción de carbón, 3.2 Instalaciones para la obtención de amianto y para la fabricación de productos a partir del amianto, 4. Industrias químicas (siempre que se dediquen a la fabricación de productos a escala industrial), 6.1.a) Instalaciones industriales destinadas a la fabricación de pasta de papel a partir de madera o de otras materias fibrosas, 11. Industria del carbono.

Otro grupo de categorías se identifica claramente por la capacidad de producción, no generando dificultades especiales para la identificación de las instalaciones incluidas y las excluidas del régimen de la LPCIC. Así: 1.1 Instalaciones de combustión con una potencia térmica de combustión superior a 50 MW, 2.3.b) Forjado con martillos cuya energía de impacto sea superior a 50 kilojulios por martillo y cuando la potencia térmica utilizada sea superior a 20 MW, 2.6 Instalaciones para el tratamiento de superficie de metales y materiales plásticos por procedimiento electrolítico o químico, cuando el volumen de las cubetas o de las líneas completas destinadas al tratamiento empleadas sea superior a 30 m³, 9.3 Instalaciones dedicadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos que dispongan de más de: a) 40.000 emplazamientos si se trata de gallinas ponedoras o del número equivalente para otras orientaciones productivas de aves, b) 2.000 empla-

zamientos para cerdos de cría (de más de 30 kg), c) 750 emplazamientos para cerdas.

En todos estos casos es la capacidad de producción «instalada» lo decisivo a efectos de la aplicación o no del régimen de la LPCIC. Debe entenderse que, de por sí, esa capacidad atrae hacia esas instalaciones el régimen de la LPCIC. Esto con independencia de la producción que generen esas instalaciones, de su rendimiento, o del uso efectivo que de ellas se haga. Así están sometidas al régimen de la LPCIC las centrales térmicas de producción de electricidad con una potencia instalada de más de 50 MW, aun cuando por las razones que sea (p. ej. no ser competitivo en el mercado el precio de producción que ofrecen) no generen un solo kW/h durante muchos meses. Están sometidas al régimen de la LPCIC las granjas de aves de corral que superen los 40.000 emplazamientos, aun cuando, por las razones que sean, la ocupación efectiva de esos emplazamientos esté más o menos por debajo de esa cifra o sea nula. Igual puede decirse de cualquier otro de los ejemplos anteriores.

Un tercer grupo de categorías de instalaciones y actividades a que se refiere el anejo 1, viene dado por instalaciones cuya inclusión en el régimen de la LPCIC se determina a partir de lo que podemos denominar rendimiento. Por tal entendemos capacidad de producción en un tiempo dado. Son muchas las categorías recogidas en el anejo 1 que pueden incluirse dentro de este tercer grupo. Tres ejemplos pueden ser suficiente citar: 2.4 Fundiciones de metales ferrosos con una capacidad de producción de más de 20 toneladas por día, 3.4 Instalaciones para la fundición de materiales minerales, incluida la fabricación de fibras minerales con una capacidad de fundición superior a 20 toneladas por día, 5.3 Instalaciones para la eliminación de los residuos no peligrosos, en lugares distintos de los vertederos, con una capacidad de más de 50 toneladas por día. Otras categorías definidas por el rendimiento son las enunciadas en los siguientes apartados: 2.2, 2.3.a) y c), 3.1, 3.3, 5.1, 5.2, 6.1.b), 6.2, 7.1, 8.1, 9.1, 9.2, 10.1.

Las instalaciones incluidas en categorías de este grupo tienen una dificultad de identificación mayor que las de grupos anteriores. La primera cuestión que se plantea es la de si el rendimiento que se fija es el rendimiento posible o el efectivo. La única respuesta viable si se quiere evitar que el ámbito de aplicación de la LPCIC quede al albur de circunstancias y voluntades que pueden ser muy cambiantes, es la de que el rendimiento a que se refiere el anejo 1 es el posible conforme a la disposición de las instalaciones respectivas, con independencia del rendimiento efectivo durante uno o varios periodos concretos de tiempo. Esta conclusión es clara para casi todas las instalaciones que he agrupado dentro de las caracterizadas por su rendimiento.

Hay, sin embargo, excepciones. Se trata de las instalaciones de tratamiento y transformación destinadas a la fabricación de productos alimenticios a partir de materia prima vegetal (9.1.b.2) y de tratamiento y transformación de la leche (9.1.c). En estos dos casos el rendimiento que determina la inclusión en el régimen de la LPCIC se concreta en relación al valor medio trimestral en un caso, y anual en el otro. Ahí parece que el propio anejo 1 opta por el rendimiento efectivo como criterio para la aplicación de la LPCIC. Esto plantea problemas asociados a la variación en el tiempo de los rendimientos efectivos de las instalaciones. Es así que la aplicación de la Ley no puede depender de factores en buena medida coyunturales, luego habrá que definir criterios claros de aplicación para estas industrias.

Se puede identificar un cuarto grupo de categorías. Vendría constituido por aquellas en que se combina el criterio de la capacidad con el del rendimiento. En este grupo se encontrarían: 3.5 Instalaciones para la fabricación de productos cerámicos mediante horneado, en particular tejas, ladrillos, refractarios, azulejos o productos cerámicos ornamentales o de uso doméstico, con una capacidad de producción superior a 75 toneladas por día, y/o una capacidad de horneado de más de 4 m³ y de más de 300 kg/m³ de densidad de carga por horno, 5.4 Vertederos de todo tipo de residuos que reciban más de 10 toneladas por día o tengan una capacidad total de más de 25.000 toneladas con exclusión de los vertederos de residuos inertes. En ambos casos es la combinación de criterios de capacidad y de rendimiento la que determina la aplicación del régimen de la LPCIC.

4. La excepción

Como ya nos consta el artículo 2 de la LPCIC establece que ésta será de aplicación a las instalaciones en las que se desarrollen actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1, «con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos». El inciso se corresponde con el punto 1 con el que comienza el Anexo I de la Directiva IPPC. Ahí se afirma: «No están incluidas en el ámbito de la presente Directiva las instalaciones o partes de las instalaciones utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos».

5. La eventual ampliación del ámbito de aplicación

La LPCIC establece en su Disposición final quinta la posibilidad de ampliación parcial de su ámbito de aplicación. Allí, tras el rótulo «otras

actividades distintas de las del anejo 1», se dice: «El Gobierno, sin perjuicio de las normas adicionales de protección que dicten las Comunidades Autónomas, podrá establecer que determinadas categorías de actividades distintas de las enumeradas en el anejo 1 queden sometidas a notificación y registro por parte de la Comunidad Autónoma competente. En tal caso, las normas que establezcan la anterior exigencia determinarán igualmente los requisitos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de dichas actividades y si se produjeran incumplimientos por parte de los titulares se aplicará el régimen sancionador establecido en esta Ley, con excepción de los preceptos relativos a la exigencia de la autorización ambiental integrada».

Este precepto contiene una habilitación al Gobierno para que: 1. Establezca categorías de actividades sometidas a notificación y registro y 2. Establezca los requisitos a que debe ajustarse su funcionamiento. Esa habilitación debe entenderse modulada por la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se diseña a partir del artículo 149.1.23^a de la Constitución. Desde luego no parece que pueda entenderse como una habilitación para diseñar de manera exhaustiva el régimen de instalaciones y actividades excluidas de la aplicación de la LPCIC. Aún intentando una interpretación de la Disposición final quinta conforme a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades, no se ocultan las dificultades que se presentan a esa tarea (17).

La Disposición final quinta prevé, además, que al incumplimiento de los requisitos de funcionamiento establecidos por el Gobierno le será de aplicación el régimen sancionador previsto por la LPCIC. A primera vista parece que la determinación de las conductas infractoras se remite casi por completo a lo establecido en un reglamento. Si este fuera el caso, habría que realizar un examen de si se cumplen los parámetros de tipicidad y legalidad que el artículo 25 de la CE exige (18). Otra puede ser, sin embargo,

(17) Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ, *La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados*, «Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental», n. 46, octubre 2002, se pronuncia claramente en contra de la constitucionalidad de esta Disposición final quinta por vulnerar competencias de las Comunidades Autónomas, pues supondría una habilitación al Estado para definir un régimen singular para ciertas instalaciones; singularidad sobre el régimen común y general de la LPCIC que no puede corresponderle al Estado.

(18) La STC 60/2000, de 2 de marzo, declaró inconstitucional el artículo 142 n) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres que consideraba como infracción la vulneración de normas «legales o reglamentarias», entendiéndose que se da una habilitación a tipificación de infracciones por reglamento, vacía de contenido normativo propio y, por tanto, contraria al artículo 25.1 de la Constitución. En ese sentido, entre otras, STC 42/1987, de 7 de abril. Parece claro que la previsión de la Disposición final quinta de la LPCIC es más compleja que lo que se pudiera encuadrar dentro de una simple remisión en blanco.

la interpretación de esta Disposición final quinta, en el sentido de que lo que determina la norma aprobada por el Gobierno no son las conductas infractoras, ni el contenido de las posibles sanciones aplicables; esto lo hace la propia LPCIC. Lo que determina la norma que somete determinadas actividades a notificación y registro es la posibilidad de aplicar las conductas infractoras definidas en Título IV de la LPCIC y las correspondientes sanciones, a actuaciones realizadas sobre instalaciones distintas a las que configuran su ámbito de aplicación. Estamos pues ante la posible ampliación del ámbito de aplicación de una parte del contenido normativo de la LPCIC, mediante norma reglamentaria, previa habilitación legal genérica.

II. DIMENSIÓN TEMPORAL

1. Las nuevas instalaciones

La LPCIC entró en vigor al día siguiente de su publicación. La fecha de la Ley es el 1 de julio, la publicación se realizó en BOE de 2 de julio; luego su entrada en vigor se produjo el 3 de julio de 2002. Las instalaciones incluidas en el anejo 1, a partir de ese momento, requieren una autorización ambiental integrada en los términos de la LPCIC. Estas instalaciones, sin embargo, no son las únicas a las que es de aplicación la LPCIC. Ésta se aplica también a las instalaciones existentes antes del momento de entrada en vigor de la Ley, si bien en este caso, con algunas peculiaridades.

2. Las instalaciones existentes

La LPCIC define en su artículo 3 d) qué considera por instalación existente en los siguientes términos: «cualquier instalación en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha». Dos categorías de instalaciones existentes cabe distinguir. Su régimen viene determinado por cada una de las Disposiciones transitorias de la LPCIC.

A) Las instalaciones autorizadas y en funcionamiento.

La Disposición transitoria primera se refiere a esas instalaciones afirmando que «deberán adaptarse a la misma (a la LPCIC) antes del 30 de octubre de 2007, fecha en la que deberán contar con la pertinente autori-

zación ambiental integrada». Este momento último de adaptación de todas las instalaciones incluidas en alguna de las categorías a que se refiere el anejo, es el previsto por el artículo 5.1 de la Directiva IPPC (ocho años después de la puesta en aplicación de la Directiva, salvo que sean aplicables disposiciones comunitarias especiales). Teniendo en cuenta que el plazo que tienen las Comunidades Autónomas para resolver de las solicitudes de autorización es de diez meses (conforme al artículo 21 LPCIC), resulta que las instalaciones existentes deben solicitar la autorización ambiental integrada antes del 1 de enero de 2007.

Esa fecha —1 de enero de 2007— es relevante desde varios puntos de vista. El párrafo 2º de la Disposición transitoria primera condiciona la posibilidad de que instalaciones existentes sigan operando, sin autorización ambiental integrada, más allá del 30 de octubre de 2007 a que dicha autorización se haya solicitado antes del 1 de enero de 2007. El tenor literal de ese párrafo segundo es el que sigue: «A estos efectos, si la solicitud de la autorización ambiental integrada se presentara antes del día 1 de enero de 2007 y el órgano competente para otorgarla no hubiera dictado resolución expresa sobre la misma con anterioridad a la fecha señalada en el párrafo anterior, las instalaciones existentes podrán continuar en funcionamiento de forma provisional hasta que se dicte dicha resolución, siempre que cumplan todos los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa sectorial aplicable».

La previsión ahí contenida, razonable en cuanto al fondo, es una excepción al régimen general de efectos de la falta de resolución en plazo que, para la autorización ambiental integrada, establece el artículo 21.2 de la LPCIC, al prever con carácter general que transcurrido el plazo de diez meses sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud presentada. Los efectos de esta desestimación presunta son la posibilidad de recurso administrativo o contencioso, según proceda. Además, parece claro, que la instalación sigue sin contar con autorización ambiental integrada por lo que la actividad que se desarrolle carecerá del título habilitante necesario con todas las consecuencias que de ahí se deducen.

La solicitud de autorización ambiental integrada de instalación existente, formulada antes del 1 de enero de 2007, en cambio, es título suficiente para continuar ejerciendo la actividad en la instalación para la que se solicitó, aún después del 30 de octubre de ese año, aún cuando no se haya obtenido la autorización y mientras la Comunidad Autónoma se pronuncia y notifica la resolución pertinente. La condición a que esto se somete es la de que se cumplan los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa aplicable, con lo que se introduce un factor de inseguridad jurídica pues se pretende hacer depender la eficacia del silencio de la vali-

dez y no en supuestos tasados (19), sino con carácter general (20). Se aplica aquí el mismo criterio seguido por la normativa urbanística respecto de la obtención de licencias por silencio positivo la cual, desde la reforma de la Ley del Suelo de 1975 se condiciona a la legalidad del proyecto presentado con la solicitud de licencia. La diferencia, sin embargo, es grande pues el otorgamiento de licencia urbanística es ejemplo de acto reglado, mientras que, en este caso, estamos ante un acto donde no existe una predeterminación normativa exhaustiva de sus condiciones de ejercicio. Estamos pues ante un silencio positivo provisional condicionado al cumplimiento de los requisitos materiales establecidos por la normativa ambiental aplicable.

Es claro que la actividad no debe paralizarse por el retraso de la Administración en resolver, siempre que se cumplan los requisitos ambientales de fondo. También parece claro que cualquier otra solución hubiera planteado más problemas de los que resolvía. La duda es si con esta previsión transitoria se da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 5 de la Directiva IPPC o por el contrario estamos ante una posible excepción a lo ahí previsto sin fundamento alguno en la propia Directiva (21).

La solución adoptada parece, en cualquier caso, mejor que la prevista en el artículo 25.3 de la LPCIC respecto de la falta de resolución en plazo de solicitudes de renovación de autorización ambiental integrada. Ahí se prevé que la falta de resolución determina el que la solicitud se deba entender estimada «y consecuentemente, renovada la autorización ambiental integrada en las mismas condiciones». Ahí el silencio es positivo respecto de la solicitud y aun cuando no queda claro si las condiciones a que se refiere el artículo son las de la solicitud o las de la previa autorización ambiental integrada, parece fuera de duda que es de aplicación el artículo 43 de la

(19) Como es el supuesto de nulidad de pleno Derecho que formula el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, respecto de actos por los que se adquieren derechos o facultades careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición.

(20) Sobre los problemas que plantea la relación entre eficacia del silencio administrativo y validez, recientemente, ver José Ignacio MORILLO VELARDE, *El silencio administrativo tras la reforma de 1999. Un cambio inadvertido y unas posibilidades inéditas*, RAP n. 159, septiembre-diciembre 2002, p.97-99.

(21) Ángel Manuel MORENO MOLINA, *Algunas reflexiones sobre la Ley 16/2002 desde la perspectiva del Derecho Comunitario Ambiental*, «Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental», n. 46, octubre 2002, entiende contraria a Derecho comunitario la previsión del artículo 25.3 de la LPCIC a la que hacemos referencia en el párrafo siguiente, aplicando el silencio positivo a la falta de resolución en plazo de solicitudes de renovación de autorizaciones ambientales integradas. Con más razón se podría concluir aplicando esos mismos argumentos la contravención del Derecho comunitario por parte de la Disposición transitoria de la que tratamos en este momento, pues en este caso —a diferencia de lo que sucede en la renovación de la autorización— aún no se ha obtenido permiso de las características del previsto en la Directiva IPPC.

Ley 30/1992, en sus apartados 3 y 4, en el sentido de que estamos ante un acto administrativo dictado por silencio que vincula a la Administración, la cual, para apartarse del mismo deberá acudir a mecanismos de revisión de oficio o iniciar el procedimiento de modificación de la autorización previsto en el artículo 26 de la LPCIC. Esto, tratándose de autorizaciones con un fuerte contenido discrecional concretado en la existencia de numerosos y complejos condicionados, resulta un buen despropósito. Quizá una opción como la que contiene la Disposición transitoria primera hubiera sido preferible también en este caso.

Quizá merezca la pena llamar la atención sobre el hecho de que con este párrafo segundo de la Disposición transitoria primera, la legislación sectorial, en concreto la LPCIC abre una brecha en la tradicional consideración de los efectos de la falta de resolución en plazo. Junto a la estimación por silencio y a la posibilidad de entender desestimada la solicitud, se introduce esta estimación provisional a la espera de resolución expresa. Aun cuando no se me escapan algunos de los riesgos que esta solución entraña, preveo un auge de esta tercera forma de silencio habida cuenta de la absoluta inadecuación de las formas tradicionales de silencio positivo y negativo, para hacer frente a las consecuencias de la falta de resolución en procedimientos donde lo importante no es tanto si se autoriza o se deniega la autorización, sino las condiciones que acompañan a ésta.

B) Las instalaciones con procedimientos de autorización en curso

El caso es, conforme al artículo 3 d) LPCIC el de instalaciones que hayan solicitado «las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable», antes de la entrada en vigor de la Ley «siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha». El primero de los requisitos debe entenderse cumplido con la solicitud anterior al 3 de julio de 2002 de las autorizaciones «ambientales» exigibles por la normativa aplicable. Entiendo que el precepto no se refiere a otras autorizaciones como puedan ser las substantivas o las urbanísticas. Si éstas se han solicitado con posterioridad a esa fecha, constando la solicitud anterior a esa fecha de las ambientales, no será necesaria la autorización ambiental integrada; siempre que se cumpla, claro está, el otro requisito de la entrada en funcionamiento. Este último se configura como dato objetivo con independencia de las circunstancias que puedan impedir su incumplimiento, como pudiera ser un retraso en la resolución de esas o de otras autorizaciones u otras ajenas a la conducta del solicitante de las autorizaciones.

La Disposición transitoria segunda de la LPCIC se ve en la obligación de aclarar respecto de estas instalaciones que: «a los procedimientos de

autorización ya iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la legislación aplicable, en los términos establecidos en el artículo 3 d). En estos casos, y sin perjuicio del régimen previsto en esta Ley para las modificaciones sustanciales, una vez otorgadas las autorizaciones serán renovadas en los plazos previstos en la legislación sectorial aplicable y, en todo caso, al cabo de ocho años, cumpliendo lo establecido en esta Ley para las instalaciones existentes».

El sentido que debe darse a esa previsión es el de que si se cumplen los dos requisitos más atrás señalados (solicitud previa a la entrada en vigor y comienzo del funcionamiento dentro de los doce meses siguientes a esa fecha), a todos los efectos estamos ante una instalación existente. Esto determina la obligación de solicitar autorización ambiental integrada antes del 1 de enero de 2007 y la aplicación de las previsiones de la Disposición transitoria primera. No sería procedente deducir del tenor literal de la Disposición transitoria segunda que el plazo para obtener autorización ambiental integrada es de ocho años a partir del momento en que se obtuvieron las autorizaciones ambientales iniciales. Esa interpretación —posible conforme al confuso tenor literal de la Disposición transitoria a que me refiero— vulneraría lo previsto en la Directiva IPPC, además de plantear problemas de difícil solución en instalaciones que requieran dos o más autorizaciones ambientales (vertidos a aguas continentales, de producción o gestión de residuos, etc.) respecto del momento en que debiera entenderse transcurrido ese plazo de ocho años.

Peor aún, e igualmente rechazable, sería considerar que lo que la Disposición transitoria segunda impone es la necesidad de renovar las autorizaciones ambientales sectoriales iniciales —a falta de previsión expresa en su normativa reguladora— transcurridos ocho años desde su otorgamiento, con independencia o al margen de la obligación de obtener autorización ambiental integrada.

Esa Disposición transitoria segunda es defectuosa en su redacción. Así lo acabamos de comprobar. Ofrece, sin embargo, indicaciones de interés sobre renovación de las autorizaciones iniciales y sobre qué hacer si el titular de la instalación pretende su modificación substancial antes del momento en que está obligado a solicitar autorización ambiental integrada.

C) La renovación de las autorizaciones iniciales

Si antes del 30 de octubre de 2007, fecha en que esas instalaciones deben estar adaptadas a la LPCIC, contando con autorización ambiental integrada (conforme a la Disposición transitoria primera), concluye el plazo para el que se otorgó alguna de las autorizaciones ambientales iniciales,

procede solicitar y obtener su renovación. Así se deduce del contenido de la Disposición transitoria segunda y la conclusión es válida tanto para las instalaciones existentes en sentido estricto (autorizadas y en funcionamiento antes de la entrada en vigor de la LPCIC) como para las instalaciones cuya autorización se solicitó antes de la entrada en vigor y que entraron en funcionamiento antes del 3 de julio de 2003. Esa posibilidad no es teórica teniendo en cuenta los plazos para los que se otorgan, conforme a su normativa específica, las autorizaciones de vertido a aguas continentales, las de producción y las de gestión de residuos (22).

Es ésta una opción discutible del Legislador. Quizá hubiera sido más claro y preferible exigir la autorización ambiental integrada en vez de la renovación de la autorización inicial cuando ésta hubiera caducado por transcurso del tiempo (23). Así, entre otras cosas, se contribuiría a disminuir la presión que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y las Confederaciones Hidrográficas van a experimentar entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de octubre de ese año, al tener que tramitar buena parte de los procedimientos de autorización ambiental integrada de las instalaciones existentes a la entrada en vigor de la LPCIC. El inconveniente de la solución apuntada es también claro. La aplicación del régimen de la LPCIC para instalaciones existentes se haría depender del momento de extinción de cualesquiera autorizaciones ambientales requeridas por la instalación, lo que podría suponer la eliminación para algunas instalaciones de todo o parte del plazo de adaptación.

Parece claro, en todo caso, que los titulares de instalaciones existentes pueden solicitar autorización ambiental integrada sin esperar al 1 de enero de 2007. Nada en la LPCIC ni en la Directiva IPPC lo impide. Obtenida autorización ambiental integrada para la instalación existente, deja de ser necesaria la renovación de las autorizaciones ambientales caducadas incluidas en aquélla conforme a la LPCIC.

D) Las autorización para realizar modificaciones sustanciales

El propietario de instalaciones existentes puede plantearse realizar una modificación substancial antes del momento en que le es exigible contar

(22) El artículo 101.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDLeg 1/2001, de 20 de julio) prevé un plazo *máximo* de cinco años para las autorizaciones de vertido. Puede ser un plazo inferior. La legalidad del vertido una vez transcurrido el plazo previsto queda condicionada a la previa obtención de la renovación. La Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos en sus artículos 9 y 13 prevé el que las respectivas autorizaciones se otorgarán por un tiempo determinado pudiendo ser renovadas en períodos sucesivos.

(23) Esta solución no es contraria a lo previsto en el artículo 5 de la Directiva IPPC.

con la autorización ambiental integrada (24). Para realizar esa modificación substancial deberá solicitar autorización para la modificación substancial de instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada; en la práctica, deberá solicitar ya en ese momento una autorización ambiental integrada. Así se puede deducir de la, también confusa, referencia de la Disposición transitoria segunda al régimen previsto por la LPCIC para las modificaciones substanciales.

Esta solución es razonable si consideramos que la modificación substancial de las instalaciones en que se desarrollen actividades de las enumeradas en el anejo 1 es una de las actuaciones sometidas a autorización ambiental integrada conforme al artículo 9 de la LPCIC. Esa modificación no será posible, conforme al artículo 10.5 de la LPCIC en tanto no sea otorgada una nueva autorización ambiental integrada. Requiere, por tanto, una autorización ambiental integrada en toda regla (25). El que se trate de una instalación existente no cambia las cosas pues esa modificación substancial se pretende acometer una vez que ya ha entrado en vigor la LPCIC. Esta conclusión es válida tanto para las instalaciones autorizadas y en funcionamiento antes de la entrada en vigor de la LPCIC como para las modificaciones substanciales de instalaciones cuya autorización se solicitó antes de la entrada en vigor de esa Ley y que entraron en funcionamiento antes del 3 de julio de 2003.

A propósito de lo anterior debe señalarse que los titulares de instalaciones existentes que pretendan llevar a cabo cualquier modificación deben comunicarlo, desde el momento de entrada en vigor de la LPCIC, al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, indicando si se considera que la modificación es substancial o no. El artículo 10.3 de la LPCIC es aplicable a las instalaciones existentes al igual que lo es el procedimiento de verificación a que se refieren ese y los siguientes apartados del artículo 10. A este propósito debo ya señalar, sin perjuicio de que vuelva sobre esto más adelante, que el hecho de que una instalación pueda considerarse como existente sólo retrasa el momento a partir del cual es exigible que esa instalación cuente con autorización ambiental integrada. No supone esa consideración una exención de otras obligaciones establecidas por la LPCIC para los titulares de cualesquiera instalaciones en las que se desarrollen actividades incluidas en alguna de las categorías del anejo 1.

(24) Con el alcance que se da a la expresión «modificación substancial» el artículo 3 e) en relación con el 10.2, ambos de la LPCIC.

(25) Así Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental integrada...*, cit., n. 113.

3. Las instalaciones autorizadas tras el 30 de octubre de 1999

Ésa es la fecha en que la Directiva IPPC hubiera debido estar traspuesta al ordenamiento español. Como nos consta, no fue así. El Tribunal de Justicia condenó por esto a España en Sentencia de 7 de marzo de 2002 (26).

Acabamos de ver la trascendencia del tiempo para la calificación de una instalación como existente y las consecuencias que de ese dato se siguen. El momento que la LPCIC toma como referencia fundamental es el de su entrada en vigor. Sin embargo, el momento que hubiera debido ser determinante conforme a la Directiva IPPC es el 30 de octubre de 1999 u otros anteriores. Estas consideraciones sugieren un problema concreto: el de la posible aplicación del régimen de la Directiva IPPC a las instalaciones incluidas en alguna de las categorías de su Anexo 1, autorizadas por las Administraciones competentes después del 30 de octubre de 1999 y antes de que sea de aplicación el régimen sustantivo de la LPCIC (27). En esto podría apreciarse, desde otro punto de vista, una suerte de agravio comparativo entre la situación en otros Estados miembros que transpusieron en tiempo la Directiva y sometieron sus nuevas instalaciones al régimen IPPC desde el momento previsto y España cuya tardanza en trasponer la Directiva ha provocado la exención de las previsiones de ésta para instalaciones autorizadas tras el final del plazo de transposición y antes del momento de entrada en vigor de la LPCIC.

La cuestión no es nueva, se ha planteado en otros casos de tardía transposición de Directivas comunitarias (28) y requiere un análisis pormenorizado de las condiciones necesarias para apreciar un posible efecto directo exigible frente a las Administraciones competentes por terceros interesados (29). El contenido en algunos casos procedimental de la Directiva IPPC

(26) Asunto C 29/01. Comisión contra Reino de España.

(27) El 3 de junio de 2002, salvo las previsiones vistas respecto de instalaciones para las que se solicitó autorización antes de esa fecha y entraron en funcionamiento antes de 3 de junio de 2003.

(28) De particular interés puede ser la Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de mayo de 1994 en la que se aborda la posible exigencia de evaluación de impacto ambiental previsto en la Directiva 85/337/CEE de 27 de junio, a procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley alemana que trasponía esa Directiva, pero después de la finalización del plazo de transposición. La Ley alemana en su régimen transitorio eximía de la necesidad de evaluación de impacto. El Tribunal de Justicia afirma que «...la Directiva no contiene ninguna disposición que permita interpretarla en el sentido de que autoriza a los Estados miembros a eximir de la obligación de evaluación de impacto ambiental a los procedimientos cuya autorización se haya iniciado después de la fecha límite de 3 de julio de 1988» (fecha límite de transposición de aquella Directiva).

(29) Así lo hace Martina DOPPELHAMMER, *More difficult than finding the way round Chiatown? The IPPC Directive and its implementation*, «European Environmental Law Review».

(30) podría no ser obstáculo para la apreciación del efecto directo de las obligaciones principales que establece (31). Más problemático puede resultar el hecho de que un eventual efecto directo respecto de las obligaciones que la Directiva establece para los Estados miembros, puede generar y es difícilmente dissociable de un efecto horizontal frente a quienes solicitaron autorizaciones para instalaciones incluidas en el Anexo I de la Directiva IPPC, después del final del plazo de transposición y antes de la entrada en vigor de la LPCIC. Efecto horizontal que el Tribunal de Justicia tiende a no reconocer (32).

n. 9/7-8, julio-agosto 2000, p. 199 ss., p. 246 ss., en especial p. 249. Entiende que el artículo 3 de la Directiva, entre otros, establece una obligación precisa para el Estado miembro de asegurar el cumplimiento. La posibilidad que da a los Estados para que éstos definan las medidas necesarias para el cumplimiento de esas obligaciones no cambia lo anterior. La obligación que establece es lo suficientemente clara por lo que no se otorga un margen real de discrecionalidad (p. 249). También los artículos 4, 6, 9, entre otros parecen definir obligaciones de los Estados miembros de forma clara, inequívoca y precisa.

(30) Puesto de manifiesto, entre otras circunstancias, por la remisión a los valores límite de emisión comunitarios fijados en las Directivas que se enumeran en su Anexo II, en tanto no se aprueben valores límite de emisión en aplicación de la Directiva IPPC. Ver artículos 18.2 y 20 en relación con el Anexo II de dicha Directiva. Germán VALENCIA MARTÍN, *Aplicación y perspectivas de futuro...*, cit. p. 165, advierte con toda razón que la Directiva IPPC no persigue una mera simplificación de trámites administrativos; de otra manera no se explicarían previsiones como las de sus artículos 3 ó 9.4, ni el contenido del mismo Anexo I. Por eso la referencia al alcance meramente procedimental de la Directiva debe relativizarse.

(31) Jesús JORDANO FRAGA, *La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo*, «Noticias de la Unión Europea», n. 204, abril 2002, p. 58; afirma sin ambages el efecto directo de la obligación de garantizar que las nuevas instalaciones cuentan con un permiso otorgado conforme a la Directiva IPPC. La consecuencia de esto, a la vista de los efectos triangulares que produce la Directiva, era la habilitación de los ciudadanos y de las ONGs ecologistas para reclamar la no autorización de nuevas instalaciones hasta tanto la Directiva no se hubiera transpuesto o, en su caso, para impugnar esas autorizaciones como nulas de pleno Derecho por haberse otorgado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Martina DOPPELHAMMER, *More difficult than...*, cit., p. 249, limita la posibilidad de hacer valer por terceros el efecto directo a los supuestos en que la Directiva reconoce derechos de información y participación (artículos 15 y 17), pues sólo en estos casos se otorga un derecho a quienes pretenden hacer valer el efecto directo. La falta de un derecho subjetivo de los particulares respecto de las obligaciones que impone a los Estados miembros es lo que lleva a Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental integrada*, cit., n. 34 nota 73, a considerar difícil el que puedan invocar un efecto directo.

(32) Así, por ejemplo, en su Sentencia de 25 de junio de 1997, asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95.

III. DIMENSIÓN SUBJETIVA

1. La titularidad de las instalaciones

«Titular» es cualquier persona física o jurídica que explote ó posea una instalación. Así lo expresa el artículo 3 g) de la LPCIC. Parece deducirse de ahí que es titular quien detenta un control efectivo sobre la instalación y lo que en ella se haga. Son la «explotación» o la «posesión» los criterios determinantes. Puede no ser inusual que diferentes elementos de una misma instalación sean llevados a cabo por distintas sociedades. Vimos ya lo que debe considerarse por «instalación» a efectos de la obtención de la autorización ambiental integrada. En estos casos, el enfoque integrado que persiguen tanto la Directiva IPPC como la LPCIC parecen imponer una sola autorización en la que se consideren conjuntamente todas las actividades desarrolladas por la instalación y se delimiten las responsabilidades de los titulares de los distintos elementos que la componen.

Tal y como ya nos consta, el artículo 2 de la LPCIC delimita el ámbito de aplicación de esta Ley por relación a instalaciones en las que se realicen actividades industriales, ya sea su titularidad pública o privada. También las Administraciones públicas titulares de instalaciones (singularmente en el ámbito de la gestión de residuos), vienen obligadas al cumplimiento de las obligaciones que para los titulares de las instalaciones establece la LPCIC. La situación en que se encuentra la Administración titular respecto de la Administración competente para el otorgamiento de la autorización es una situación de sujeción frente al ejercicio de las potestades que la LPCIC otorga a ésta última. Esa situación presenta alguna especialidad por lo que a ejercicio de medios de ejecución forzosa respecto de la Administración titular de la instalación se refiere. En concreto el ejercicio de la vía de apremio encuentra límites relacionados con la amplia concepción que hasta hace poco se ha tenido de la inembargabilidad de los bienes de las Administraciones públicas (33).

Lo dicho hasta el momento sirve para determinar a qué instalaciones dedicadas a actividades industriales se le aplica la LPCIC, tanto desde el punto de vista objetivo, como temporal y subjetivo. La trascendencia de esa delimitación destaca si consideramos las obligaciones a las que la LPCIC somete a su titular.

(33) Que comenzó a quebrar a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio.

2. Las obligaciones generales de los titulares de instalaciones

La LPCIC contiene un precepto específico dedicado a esta cuestión. Es el artículo 5º en el que se establecen hasta siete obligaciones generales de los titulares de «actividades industriales» incluidas en el ámbito de aplicación de esa Ley. Ahí figuran las siguientes obligaciones: a) Disponer de la autorización ambiental integrada y cumplir las condiciones establecidas en la misma, b) Cumplir las obligaciones de control y suministro de información previstas por la legislación sectorial aplicable y por la propia autorización ambiental integrada, c) Comunicar al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada cualquier modificación, substancial o no, que se proponga realizar en la instalación, d) Comunicar al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada la transmisión de su titularidad, e) Informar inmediatamente al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada de cualquier incidente o accidente que pueda afectar al medio ambiente, f) Prestar la asistencia y colaboración necesarias a quienes realicen las actuaciones de vigilancia, inspección y control, g) Cumplir cualesquiera otras obligaciones establecidas en esta Ley y demás disposiciones que sean de aplicación.

Esas obligaciones diseñan la relación jurídica entre el titular de la instalación y la Administración competente para otorgar la autorización ambiental integrada. La efectividad de su cumplimiento pretende obtenerse tipificando como infracción administrativa (artículo 31 de la LPCIC) su incumplimiento. Algunos de los apartados del artículo 5 de la LPCIC establecen su contenido por remisión a otras normas (la legislación sectorial aplicable, cualesquiera otras obligaciones establecidas en la presente ley, demás disposiciones que sean de aplicación —apartados b) y g)—, ó a la propia autorización ambiental integrada (apartado b). Otras suponen el sometimiento a un régimen específico como es el de comunicación de las modificaciones (apartado c) en relación con el artículo 10) y a lo que resulte del procedimiento administrativo que inicia. Otras son obligaciones incondicionadas establecidas directamente por la Ley, como son la de comunicar la transmisión de la titularidad, la de informar de cualquier incidente o accidente y la de prestar asistencia y colaboración a quienes realicen las tareas de inspección vigilancia y control (apartado d), e) y f). Entre esas obligaciones destaca la de disponer de autorización ambiental integrada en vigor y cumplir las condiciones establecidas en la misma (apartado a), que implica la obligación de presentar la solicitud correspondiente, con el contenido previsto en el artículo 12, dentro del plazo legalmente previsto que, para la renovación de autorizaciones, es de diez meses antes del vencimiento del plazo de vigencia de la autorización tal y como prevé el artículo 25.2 de la LPCIC.

Debo destacar, pues en parte justifica el que se trate de las obligaciones de los titulares de las instalaciones dentro de la parte de este trabajo dedicada al ámbito de aplicación de la LPCIC, el que los sujetos obligados son cualesquiera titulares de las instalaciones en que se realicen actividades incluidas en alguna de las categorías del anejo 1 de la LPCIC y no sólo quienes hayan obtenido ya la autorización ambiental integrada. Es decir, también los titulares de las instalaciones existentes, en el sentido legal del término, tal y como lo he acotado más atrás, están sujetos a las obligaciones establecidas en el artículo 5 de la LPCIC. Lo único que cambia respecto de estos titulares de obligaciones es el momento temporal a partir del cual les es exigible contar con autorización ambiental integrada para esas instalaciones existentes.

3. La obligación de notificar los datos sobre emisiones

De entre las obligaciones que establece la LPCIC al margen del artículo 5, destaco la que figura en el 8.3 por tratarse de una verdadera garantía indirecta de efectividad de la LPCIC. Ese precepto establece: «Los titulares de las instalaciones notificarán, al menos una vez al año, a las Comunidades Autónomas en las que estén ubicadas, los datos sobre las emisiones correspondientes a cada instalación». Con esto se pretende obtener la información clave para la prevención y el control integrado de la contaminación a la vez que hace posible dar cumplimiento a las disposiciones de la Directiva IPPC encaminadas a la formación de un inventario europeo de emisiones contaminantes; en concreto sus artículos 15.3 y 19.

La previsión del artículo 8.3 de la LPCIC y las actuaciones de la Comisión a la vista de esos preceptos de la Directiva IPPC, constituyen un fenomenal instrumento al servicio de la transparencia y la efectividad de la aplicación de prevención y control de la contaminación. En efecto, la Comisión emitió una Decisión 2000/479, de 17 de julio, relativa a la realización de un inventario europeo de emisiones contaminantes (EPER) (34) en la que se obliga a los Estados miembros notificar a la Comisión las emisiones de todos los complejos individuales en que se lleven a cabo una o más actividades de las que figuran en el Anexo I de la Directiva IPPC. Dicho informe debe incluir las emisiones a la atmósfera y al agua de todos los contaminantes cuyos valores límite umbrales sean superiores a los del Anexo A1 de la Decisión (artículo 1). El primer informe, de acuerdo con el artículo 2 de la Decisión debe presentarse en junio de 2003 conteniendo los datos sobre emisiones del 2001 ó, de modo optativo ó a falta de datos de 2001,

(34) Decisión 2000/479/CE, DO L 192/36 de 28.7.2000.

en 2000 ó 2002. El artículo 4 de la Decisión prevé la obligación de transmitir por vía electrónica todos los datos notificados y el que la Comisión, asistida por la Agencia Europea de Medio Ambiente hará públicos los datos notificados mediante su difusión en internet.

Las informaciones para la elaboración de ese primer informe debieron elaborarse por las empresas para su registro y notificación antes del 31 de diciembre de 2002 (35). A partir de ese momento las CCAA disponían de 3 meses para revisión y validación de los datos aportados así como para su envío al Ministerio de Medio Ambiente. Una vez procesados esos datos se remitirían cumpliendo con la Decisión 479 a la Comisión y se pondrían a disposición de los ciudadanos en internet. La publicidad de los datos se hace en relación a Kg/año con tres dígitos significativos de sustancias contaminantes emitidas al agua o a la atmósfera, debiendo identificarse la metodología empleada para la obtención de esos datos (si por medición, por cálculo o por estimación). Las empresas pueden añadir otras informaciones sobre su estrategia ambiental que permitan conocer mejor los esfuerzos para realizar sus procesos productivos de forma amigable con el medio ambiente. En esto el mero dato de contaminación puede en algunos casos ser poco expresivo de las estrategias ambientales llevadas a cabo y de su eficacia. La transparencia que los informes EPER imponen son una muy importante garantía indirecta de efectividad de la normativa ambiental contenida en la LPCIC.

(35) Para la elaboración del informe las empresas disponen de un Documento guía que puede consultarse en www.eper.es.