

AUTORIZACION AMBIENTAL INTEGRADA

M^a CONSUELO ALONSO GARCÍA

SUMARIO: I. NATURALEZA JURÍDICA DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA: 1. Definición y regulación jurídica. 2. Caracteres de la Autorización Ambiental Integrada. — II. FINALIDAD DE ESTA TÉCNICA DE PREVENCIÓN AMBIENTAL Y SU SIGNIFICADO EN EL DERECHO ESPAÑOL. — III. CONTENIDO DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA. — IV. RÉGIMEN DE RENOVACIÓN Y REVOCACIÓN DE LA LICENCIA.

I. NATURALEZA JURÍDICA DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

1. Definición y regulación jurídica

La Autorización Ambiental Integrada (AAI en adelante) es una moderna técnica de protección ambiental de carácter preventivo consistente en la intervención que realiza la autoridad administrativa competente sobre todos los elementos medioambientales que pudieran verse afectados por la instalación y puesta en marcha de una actividad, supeditando la ejecución de la misma a la obtención de un permiso.

La regulación de la misma se prevé en nuestro Derecho en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, por la que se transpone a nuestro Ordenamiento, después de numerosos avatares —incluido una sentencia de incumplimiento dictada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (1)—, la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, considerada por la Exposición de Motivos de la norma española como «una de las actuaciones más ambiciosas que se han puesto en marcha en el seno de la Unión Europea para la aplicación del principio de prevención en el funcionamiento de las instalaciones industriales más contaminantes» (concretamente, las enumeradas en el Anexo I de la misma).

(1) Sentencia de 7 de marzo de 2002, Asunto C-29/91, *Comisión v. España*.

La Ley nacional se propone como objetivo principal, según expresa su artículo primero, «evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto».

Precisamente, este sistema al que alude la Ley como mecanismo específico para lograr esta finalidad está constituido por el instrumento que ahora consideramos: la Autorización Ambiental Integrada, definida en el artículo 3 de la norma como la «resolución del órgano competente de la comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley».

2. Caracteres de la Autorización Ambiental Integrada

La AAI se configura, por consiguiente, como un clásico acto administrativo de intervención del poder público sobre una determinada actividad, tal y como se expresa en nuestra doctrina más tradicional, encabezada por los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, para quienes la autorización «se perfila hoy como un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente» (2) (3).

Resulta de primer orden destacar el carácter *operativo, de funcionamiento* o de *tracto sucesivo* de esta licencia (4), lo que implica que la misma

(2) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo II*, Madrid, Civitas, 1988, p. 123.

(3) No obstante, RUIZ DE APÓDACA considera desmesurado sostener en este supuesto la existencia de un derecho preexistente. Para el autor se trata de actividades que tienen una incidencia ambiental, contaminantes en muchos casos, y, por consiguiente, prohibidas, por lo que sólo la remoción de esta prohibición mediante la autorización sometida a estrictas condiciones, deber permitir el desenvolvimiento de dicha actividad (Ángel RUIZ DE APÓDACA, *La autorización ambiental integrada*, en el vol. Redactado junto con Borja LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Madrid, Civitas, 2002, p. 152, nota 156).

(4) La calificación del primero de los permisos ambientales con el que contó nuestro Derecho, la todavía vigente licencia de actividades clasificadas, como autorización de carácter *operativo* fue realizada por Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en su magnífica obra *El Medio ambiente urbano y las vicinidades industriales*, Madrid, Instituto de Administración Local, 1973.

se otorga con la finalidad de comprobar su continuo adecuamiento, a lo largo de todo el ciclo vital de la instalación (ubicación, puesta en marcha, funcionamiento, modificación y desmantelamiento), a las previsiones jurídicas vigentes en cada momento y a las tecnologías más adecuadas para evitar o minimizar los impactos medioambientales negativos. Esta cualidad permitirá su progresiva adaptación a los posibles cambios que aquellas normas o estas técnicas comporten, admitiéndose, con toda lógica, la eventual modificación de la habilitación inicialmente concedida ante la actualización y modernización de ambas.

Asimismo, la AAI tiene naturaleza *preventiva*, requisito que es exigido como principio de actuación en materia de medio ambiente por el Derecho comunitario europeo según el artículo 174.2 del Tratado CEE —versión Amsterdam—, que señala que la política comunitaria en la materia se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, así como en el de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma.

Igualmente, la AAI se presenta como un mecanismo *integrador* (5) de un amplio conjunto de actuaciones ambientales que recaen sobre la misma actividad. La justificación de esta nota definitoria del nuevo permiso se ampara, desde la Exposición de Motivos que acompaña a la Directiva 96/61, en la consecuencia negativa que para la transferencia de la contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente puede tener el tratamiento separado del control de las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, situación que impide, por otra parte, la protección global del entorno en su conjunto.

De esta manera, la misma aglutina y sustituye un disperso conjunto de autorizaciones de carácter ambiental que hasta ahora ha venido exigiendo nuestro Ordenamiento jurídico de manera separada.

Concretamente, la misma comprenderá las siguientes licencias:

— Las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica a las que se refiere la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, de acuerdo con sus Reglamentos de desarrollo, que han actualizado los valores límite de emisión para

(5) La expresión correcta que debería utilizarse para referirse al carácter de la AAI como sistema unificador de diversas autorizaciones ambientales que se incluyen en la misma sería la de «integral», que, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua española es sinónimo de «global», «total», significando la finalidad «aglutinadora» que la misma pretende. FRANCISCO DELGADO PIQUERAS califica la Directiva 96/61, de Prevención y Control Integral de la Contaminación (véase *La Directiva 96/61/CE, de Prevención y Control Integral de la Contaminación*, en «Justicia Administrativa», 7, 2000, p. 15 ss.).

adaptarlos a los fijados por el Derecho comunitario europeo (6), incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles (Directiva 1999/13/CE, del Consejo, de 11 de marzo) (7).

— La autorización de vertidos a las aguas continentales regulada en la legislación de aguas, concretamente en los artículos 101 ss. del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, y 245 ss. del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (8). En el mismo se incluirán los vertidos al sistema integral de saneamiento. Asimismo se integrará la autorización de vertidos desde tierra al mar prevista en la legislación de costas, cuyo otorgamiento corresponde a las Comunidades autónomas (artículos 56 y ss. de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, 113 ss. del Reglamento de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, así como la legislación específica dictada en función del tipo de vertido, como el Real Decreto 258/1989, de 10 de abril, sobre normativa general de vertidos de sustancias peligrosas desde tierra) (9).

— La autorización para la producción y gestión de residuos, regulada en el artículo 13 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos (10).

(6) Sobre esta materia puede consultarse mi trabajo *Regimen jurídico de la Contaminación atmosférica y acústica*, Madrid, Marcial Pons, 1995, y *La contaminación atmosférica*, en el vol. col. Dirigido por Luis ORTEGA ÁLVAREZ *Lecciones de Derecho del Medio ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 3ª ed, 2002, p. 307 ss.

(7) Para Pedro POVEDA GÓMEZ, la nueva Ley incluye en este sentido una interesante novedad, pues la misma «... se aprovecha para incorporar al Ordenamiento interno aquellos preceptos sometidos al principio de reserva de Ley de la Directiva 1999/13/CE, del Consejo, de 11 de marzo, relativa a las emisiones de los compuestos orgánicos volátiles en determinadas actividades e instalaciones». Para este mismo autor, este es el sentido que cabe dar a la Disposición final quinta de la Ley, pensada para las instalaciones generadoras de estas sustancias que no estén en el listado de las que deben someterse a AAI, y por la que se insta al Gobierno para que someta las mismas a notificación y registro por parte de la Comunidad Autónoma competente (*Comentarios sobre el Proyecto de Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, en «La Ley», número 5426, de 26 de noviembre de 2001, p. 2, 5 y 6).

(8) Sobre esta cuestión puede examinarse Francisco DELGADO PIQUERAS: *Derecho de aguas y medio ambiente*, Madrid, Tecnos, 1992, especialmente páginas 238 ss. y *La protección ambiental de las aguas continentales*, en el vol. Col. *Lecciones de Derecho del Medio ambiente*, citado, p. 176 ss.

(9) Vid sobre esta tipología de autorizaciones Luis ORTEGA ÁLVAREZ: *Protección del medio marino*, en el vol. col por él dirigido *Lecciones...*, cit, p. 200 ss.

(10) Acerca del régimen jurídico de los residuos pueden consultarse, entre otros autores, René SANTAMARÍA ARINAS: *El régimen jurídico de los vertederos de residuos*, Madrid, Civitas, 1998 y Rubén SERRANO LOZANO: *Régimen español de los residuos*, en el vol. col. *Lecciones...*, citado, p. 365 ss.

— Asimismo, la nueva autorización habrá de incluir, además de las referidas, la declaración de impacto ambiental en los casos en los que la misma sea exigida por la Ley estatal 6/2001, de 8 de mayo, o por la normativa autonómica de desarrollo dictada en la materia, así como las actuaciones de los órganos que, en su caso, deban intervenir en virtud de lo establecido en el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que transpone al Ordenamiento jurídico español la Directiva 82/501, de 24 de junio, *Seveso* (art. 11.4 LPCIC).

Por otro lado, y con la finalidad de racionalizar el procedimiento de concesión de la licencia, la nueva autorización ambiental vendrá a sustituir, en los supuestos en los que sea necesaria la misma, a la licencia de actividades clasificadas regulada en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre y en la legislación autonómica dictada en la materia. El otorgamiento de esta última, en los supuestos de actividades encuadradas en el Anejo I de la Ley, se suplirá por un informe del Ayuntamiento competente en el que se indique la conveniencia o no de instalar el proyecto, dictamen previsto en el artículo 18 de la LPCIC (11). No obstante, el contenido de la AAI será vinculante para la autoridad local competente cuando la misma implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales encuadrados dentro del contenido de la AAI (12) (art. 29 LPCIC).

De esta nota resulta la articulación del procedimiento de otorgamiento de la AAI como un *iter* complejo, que comprende los siguientes trámites:

(11) El informe «ambiental» deberá emitirse en el plazo de treinta días desde la recepción del expediente. De no emitirse en dicho plazo, se podrán proseguir las actuaciones, en el sentido indicado en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que es de aplicación supletoria al procedimiento de otorgamiento de la AAI. Sin embargo, si el mismo es recibido antes de dictar resolución, deberá ser valorado por el órgano competente de la Comunidad autónoma. Este dictamen no es el único que debe emitir el Ayuntamiento. También será preceptivo para el otorgamiento de la AAI contar con uno de carácter urbanístico previsto en los artículos 12.1 b) y 15 de la Ley PCIC, en el que se acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. Si éste es negativo, el órgano competente autonómico deberá dictar resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones. Sobre el procedimiento de otorgamiento de la AAI puede consultarse, además del trabajo de LAZCANO BROTONS incluido en esta obra, el mío *El procedimiento de otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada*, en «Justicia administrativa», en prensa.

(12) La caracterización del informe ambiental como «vinculante» para la autoridad municipal en estos supuestos es la regla general establecida en el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961 para el que deba ser emitido por órganos técnicos situados en Administraciones públicas diferentes de la local, siempre que los mismos tengan un contenido denegatorio o establezcan medidas correctoras, así como el régimen previsto a tal efecto por la normativa autonómica dictada en desarrollo de aquél.

análisis previo de la documentación presentada y, en su caso, requerimiento al solicitante para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos exigidos en el artículo 12 de la Ley (artículo 77 de la Ley 30/1992); información pública (13), que deberá de hacerse extensible a otros Estados miembros a los que pudiera afectar el fenómeno de la contaminación transfronteriza; solicitud de informes, en el supuesto de que en el otorgamiento del permiso integral hayan de intervenir otras Administraciones públicas diferentes de aquella a la que le corresponde emitir la autorización, según el orden de distribución competencial entre las mismas, y declaración de impacto ambiental, en su caso; propuesta de resolución, audiencia a los interesados; traslado a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores; resolución y notificación y publicidad, y que deberá estar resuelto en el plazo máximo de diez meses (artículo 21.1 LPCIC).

Pero, además, el permiso que nos ocupa será requisito previo para la obtención de otras autorizaciones de carácter sustantivo, como las reguladas en el artículo 4.2 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y particularmente las de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana en lo referente a las Instalaciones Químicas para la Fabricación de Explosivos (artículo 11.2 LPCIC).

II. FINALIDAD DE ESTA TÉCNICA DE PREVENCIÓN AMBIENTAL Y SU SIGNIFICADO EN EL DERECHO ESPAÑOL

Con este carácter integrador de diversas actuaciones ambientales, la nueva fórmula autorizatoria recientemente creada busca el logro de dos importantes objetivos, que se señalan en el artículo 11.1 de la propia LPCIC:

Primero, agilizar y simplificar el procedimiento administrativo de concesión de las autorizaciones que son necesarias para la puesta en marcha

(13) La trascendencia de la información ambiental para la correcta adopción de las acciones de protección ambiental y la escasa importancia que a la misma prestan la mayor parte de las legislaciones nacionales, han propugnado que la Unión europea, basándose en el Convenio de Aarhus, de 25 de junio de 1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, haya dictado una propuesta de Directiva 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 se modifican las Directivas 85/337, de Evaluación de Impacto ambiental y 96/61, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (COM/2000/0839 final).

de una actividad, hasta ahora un dilatado, prolijo y complejo proceso que situaba a los promotores de las actividades ante un auténtico calvario de solicitudes de diverso carácter, residenciadas en autoridades administrativas diferentes, cuyas resoluciones se presentan, en algunas ocasiones, contradictorias entre sí, circunstancia que alargaba y complicaba sobremanera los trámites necesarios para la obtención del permiso.

Segundo, racionalizar el sistema de protección ambiental, estableciendo un instrumento único de prevención y control integral que abarca en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes, coordinando las diversas actuaciones de las Administraciones públicas presentes en el proceso, evitando reduplicaciones y contradicciones entre las mismas, tal y como señala el artículo 6 de la nueva Ley (14).

Sin embargo, y pese a la anterior afirmación, compartimos la opinión de POVEDA GÓMEZ de que el descrito sistema no es de «ventanilla única», ya que de la Directiva no se desprende que las instalaciones sometidas al régimen jurídico previsto en la Directiva hayan de contar, en todos los Estados miembros, con una sola autorización ambiental, sino que sólo se impone desde la misma una obligación de coordinar los permisos ambientales cuando en el otorgamiento de ellos hayan de intervenir varias Administraciones públicas (15).

III. CONTENIDO DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

El contenido mínimo que necesariamente habrá de incluirse en la AAI, y que obligatoriamente habrá de expresarse por escrito (16), se describe en el artículo 22 de la LPCIC, que completa en este sentido lo dispuesto en el 9 de la Directiva:

(14) Para Luis ORTEGA ÁLVAREZ el principio de colaboración entre las diferentes Administraciones públicas implicadas en la protección del medio ambiente resulta imprescindible para alcanzar dicha finalidad, y es especialmente exigible en el enfoque integrado de la autorización cuyo análisis consideramos (*Organización administrativa del medio ambiente*, en el vol. col. *Lecciones...*, cit. p. 113).

(15) *Comentarios sobre el Proyecto de Ley...*, cit. p. 2.

(16) La exigencia de la forma escrita en la formulación de la AAI se impone por el artículo 8 de la Directiva 96/61. Esta previsión, junto con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que ha señalado la incompatibilidad con esta norma del sistema de autorizaciones tácitas —sentencias de 28 de febrero de 1991 (*Comisión v. Alemania*, C-131/88) y 14 de junio de 2001 (*Comisión v. Bélgica*, C-230/00)—, y la obligación de las Administraciones públicas de resolver de manera expresa las solicitudes que se le formulen que impone a las mismas el artículo 41.2 de la Ley 30/1992, han llevado al Legislador a entender en este caso el silencio administrativo en sentido desestimatorio (artículo 21.2 LPCIC).

Los valores límite de emisión (17) basados en las mejores técnicas disponibles de acuerdo con el artículo 7, para las sustancias contaminantes, en particular para las enumeradas en el anejo 3, que puedan ser emitidas por la instalación y, en su caso, los parámetros o las medidas técnicas equivalentes que los completen o sustituyan.

El establecimiento de los valores límites ha de referirse necesariamente a tres elementos: atmósfera, agua, suelo, incluyendo la generación de residuos. Se trata, por consiguiente, de atender una visión global y total de todos los elementos que componen el medio ambiente que, de ser considerados separadamente, burlaría el conjunto del sistema protector que con la creación de esta nueva técnica se pretende.

Por su parte, el anejo 3 de la norma establece la lista de las principales sustancias contaminantes que se tomarán obligatoriamente en consideración para fijar estos niveles. Las mismas se prevén exclusivamente para el aire y el agua, pero, siguiendo el espíritu integrador que pretende la AAI y su propio texto, habrá de comprender, asimismo, los relativos a la generación de residuos.

Estos parámetros máximos de emisión no se prefiguran en la nueva Ley, que se limita en este sentido a habilitar al Gobierno para fijarlos (artículo 7.2). Mientras dicha obligación gubernamental no se cumpla, será en este punto de aplicación la normativa sectorial reguladora de los diferentes sectores de contaminación, como la Ley 38/1972 de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y las diferentes modificaciones operadas en su texto para adaptarse a los nuevos criterios más estrictos impuestos desde el Derecho comunitario europeo; el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, o la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, así como las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades autónomas.

Para la determinación de dichos niveles se tendrán en cuenta los cri-

(17) Los valores límite de emisión se definen en el artículo 3 l) de la Ley PCIC como «la masa o la energía expresada en relación con determinados parámetros específicos, la concentración o el nivel de una emisión, cuyo valor no debe superarse dentro de uno o varios períodos determinados. Los valores límite de emisión de las sustancias se aplicarán generalmente en el punto en que las emisiones salgan de la instalación y en su determinación no se tendrá en cuenta una posible dilución. En lo que se refiere a los vertidos indirectos al agua, y sin perjuicio de la normativa relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático, podrá tenerse en cuenta el efecto de una estación de depuración en el momento de determinar los valores límite de emisión de la instalación, siempre y cuando se alcance un nivel equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto y ello no conduzca a cargas contaminantes más elevadas en el entorno».

terios señalados en el artículo 7.1 LPCIC: características técnicas de las instalaciones en donde se desarrollen las actividades, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente; naturaleza de las emisiones y su potencial traslado de un medio a otro; los planes nacionales aprobados, en su caso, para dar cumplimiento a compromisos establecidos en la normativa comunitaria o en tratados internacionales suscritos por el Estado español (18) o por la Unión Europea; la incidencia de las emisiones en la salud humana potencialmente afectada y en las condiciones generales de la sanidad animal y los valores límite de emisión fijados, en su caso, por la normativa en vigor en la fecha de la autorización.

Pero, además de estos estándares, el apartado 3 del artículo 7 permite que el Gobierno, reglamentariamente, establezca *obligaciones particulares* para determinadas actividades del Anejo 1 que sustituirán a las condiciones específicas de la AAI. Esta posibilidad sólo puede darse cuando se garantice un nivel equivalente de protección ambiental en su conjunto, sin que las mismas eximan de obtener la licencia que nos ocupa.

Asimismo, y también por vía reglamentaria, se podrán establecer *parámetros o medidas técnicas de carácter equivalente* que complementen o sustituyan los valores límite de emisión (artículo 7.4 LPCIC). No obstante, el artículo 3 n) de la Ley PCIC define estas medidas como supletorias o complementarias, limitando su consideración a que las características de la instalación no permitan una determinación adecuada de valores límite de emisión o a que no exista normativa aplicable.

No obstante estas previsiones, el párrafo segundo del artículo 22 admite que la AAI incluya *excepciones temporales* de los valores límite de emisión aplicables cuando el titular de la instalación presente alguna de las siguientes medidas que deberán ser aprobadas por la Administración competente e incluirse en esta autorización, formando parte de su contenido: a) un plan de rehabilitación que garantice el cumplimiento de los valores límite de emisión en el plazo máximo de seis meses, y b) un proyecto que implique una reducción de la contaminación (19).

(18) Entre los planes nacionales destacan el Plan Nacional de Residuos Urbanos (2000-2006), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de enero de 2000; el Plan Nacional de Residuos Peligrosos, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995 y el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados.

(19) Estas medidas han sido definidas por RUIZ DE APODACA como «reservas de dispensación», ya que autorizan una «derogación singular de las normas que fijan valores límite de emisión, bajo ciertas condiciones», lo que permite, según el mismo autor, «una flexible adaptación a la previsible variación de los valores límite de emisión, en función de la evolución de las mejores técnicas disponibles y de la progresiva aplicación de criterios más estrictos de prevención y reducción de la contaminación» (*La autorización...*, citado, p. 219 ss.).

Por su parte, el artículo 22.4 establece que «para las instalaciones en las que se desarrollen algunas de las categorías de actividades incluidas en el epígrafe 9.3 del anejo 1 de esta Ley [las 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], los órganos competentes deberán tener en cuenta, a la hora de fijar las prescripciones sobre gestión y control de los residuos en la AAI, las consideraciones prácticas específicas de dichas actividades, teniendo en cuenta los costes y las ventajas de las medidas que se vayan a adoptar».

En segundo lugar, y en relación a esta temática, interesa resaltar la referencia contenida en el precepto a que la determinación de los niveles de emisión se realizará en atención a las «mejores técnicas disponibles» (20).

Las *mejores técnicas disponibles* son definidas, siguiendo la Directiva comunitaria europea, en el artículo 3 ñ) LPCIC como «la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea posible, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y de la salud de las personas». El precepto señala, asimismo, qué debe entenderse por «Técnicas»: «la tecnología utilizada, junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada o paralizadas»; «Disponibles»: «las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del correspondiente sector industrial, en condiciones económicas y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en España, como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables»; «Mejores»: «las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto y de la salud de las personas».

Una vez concretada la mejor tecnología disponible (21), la AAI se con-

(20) Sobre la aplicación de la «cláusula de progreso» a las licencias, véase José ESTEVE PARDO, *Técnica, riesgo y Derecho*, Barcelona, Ariel, 1999 y *La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible*, en «RAP», 149, 1999, p. 37 ss.

(21) Con la finalidad de facilitar a las autoridades administrativas la labor de fijar las mejores técnicas disponibles, la *European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau*, con sede en Sevilla, publica documentos de referencia en los que se contienen las más avanzadas tecnologías aplicables a cada uno de los treinta segmentos de actividades e instalaciones incluidas en el Anexo I de la Directiva IPPC. Dichos documentos se conocen como BREF (*Best Available Techniques Reference Document*). En la actualidad se dispone de ocho docu-

cederá «sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica» (art. 7.1 a).

A los efectos de determinar cuál ha de ser la mejor tecnología disponible en cada caso, el artículo 8 prevé un extenso deber de colaboración entre la Administración del Estado y la de las Comunidades autónomas. Desde esta perspectiva, la Administración estatal suministrará información al respecto a la autonómica que, a su vez, deberá disponer de información sistematizada sobre las mismas. Dicha documentación será pública de acuerdo con lo previsto en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (22).

El artículo 22.4 posibilita a la AAI para incluir dentro de sus previsiones *condiciones complementarias*, sin perjuicio de otras medidas que puedan adoptarse para respetar las normas de calidad medioambiental, cuando sea necesario, para el cumplimiento de los requisitos de calidad medioambiental, la aplicación de condiciones más rigurosas que las que puedan alcanzarse mediante el empleo de las mejores técnicas disponibles.

Las prescripciones que garantizan, en su caso, la protección del suelo (incluyendo las relativas a suelos contaminados) y de las aguas subterráneas (23).

Los procedimientos y métodos que se vayan a emplear para la gestión de los residuos generados por la instalación

En esta previsión se incluirán las siguientes autorizaciones: la necesaria para la producción y gestión de los residuos peligrosos, la de valorización y eliminación de los residuos no peligrosos y la incineración de residuos, peligrosos y no peligrosos.

Las prescripciones que garantizan, en su caso, la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza

La contaminación transfronteriza a gran distancia se define como aquella «polución atmosférica cuya fuente física está comprendida totalmente

mentos de referencia y se prevé que el resto se concluyan antes de fin del año 2004 (RUIZ DE APODACA, *La autorización...*, cit. p. 211 y 212).

(22) Sobre esta Ley puede consultarse Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente*, en «RAP», 137, 1995, p. 31 ss. y las referencias a este tema en mi trabajo *Técnicas jurídicas de protección ambiental*, en el vol. col. Dirigido por Luis ORTEGA ÁLVAREZ, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, citado, especialmente páginas 136 y 137. La Directiva reguladora de esta cuestión, la 90/313/CEE, ha sido derogada por la 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental.

(23) Vid sobre este tema Silvia DEL SAZ: *Aguas subterráneas, aguas públicas*, Madrid, Marcial Pons, 1990.

en una zona sometida a la jurisdicción nacional de un Estado y que ejerce efectos perjudiciales en una zona sometida a la jurisdicción de otro Estado a una distancia tal que no es generalmente posible distinguir las aportaciones de fuentes individuales o grupos de fuentes de emisión» (24).

Al margen de la adopción de medidas de reducción de este tipo de polución que se imponen a los Estados miembros y el inventario de los gases que conllevan este efecto (25), una de las mayores preocupaciones que sobre esta cuestión ha sentido la Unión europea es la de la participación de los Estados afectados por la misma, incluyendo a sus ciudadanos. Desde esta perspectiva, las instituciones comunitarias han arbitrado los cauces de intervención de los mismos en los procesos de concesión de licencias de actividades que pudieran tener un impacto negativo en estos otros territorios, principalmente a través de los instrumentos de información pública, tanto en el proceso de otorgamiento de permisos ambientales como en el de evaluación de impacto ambiental.

La nueva Ley también aborda la posibilidad de la contribución en el proceso de tramitación de la AAI a los países afectados por la actividad cuya permisión se debate en su artículo 27. En el mismo se establece que cuando el órgano competente de la Comunidad autónoma estime que el funcionamiento de una actividad para la que se solicite este nuevo permiso pueda tener efectos ambientales negativos y significativos en otro Estado miembro de la Unión europea o cuando así lo considere este otro Estado, habrá de remitírsele copia de la solicitud, con la finalidad de que éste pueda formular las alegaciones que estime oportunas con anterioridad a que recaiga resolución expresa. Asimismo, habrá de enviarse a dicho Estado la conclusión que finalmente se adopte respecto a la AAI.

No se prevé, sin embargo, dicha colaboración para los supuestos en los que el Estado afectado no pertenezca a la Unión Europea. En este sentido, habrá que entender aplicables las endebles normas y principios del Derecho internacional.

Los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones y residuos, con especificación de la metodología de medición, su frecuencia y los procedimientos para evaluar las mediciones.

(24) Artículo 1 b) de la Convención de Ginebra sobre la Polución Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia, de 13 de noviembre de 1979. Sobre este tema puede consultarse mi trabajo *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica...*, citado.

(25) Programa Concertado de Seguimiento y Evaluación del Transporte a Gran Distancia de los Contaminantes Atmosféricos en Europa (EMEP), nacido tras la firma, el 28 de septiembre de 1984, del Protocolo adicional sobre financiación a largo plazo de la Conferencia de Ginebra de 1979.

Especialmente significativa resulta la referencia a la homologación de los métodos de medición y los procedimientos para evaluar estos parámetros, que ha sido tradicionalmente una gran preocupación en el seno de la Unión europea, dada las posibles diferencias en esta área pueden ofrecer las distintas legislaciones de los Estados miembros. No son infrecuentes las normas comunitarias destinadas a armonizar estas metodologías de medición. Por señalar una de las más recientes, la Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio, sobre Evaluación y Gestión del ruido ambiental, pretende, entre otros objetivos, estandarizar la definición de un indicador de ruido común y un método común para medir y calcular el ruido ambiental.

Las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas de las normales que puedan afectar al medio ambiente, como los casos de puesta en marcha, fugas, fallos de funcionamiento, paradas temporales o el cierre definitivo.

En este apartado se integrará, entre otros aspectos, la previsión de los planes de emergencia derivados de la normativa comunitaria en materia de control de los accidentes graves en los que intervengan sustancia peligrosas, como los previstos en la citada Directiva Seveso, adaptada al Ordenamiento español a través del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio (artículo 22.5 LPCIC).

Cualquier otra medida o condición establecidas por la legislación sectorial aplicable.

En este apartado se comprenderán, entre otras, las especificaciones que en materia de seguridad industrial introduce la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, especialmente en sus artículos 9 y siguientes, acerca de la prevención y limitación de riesgos, así como las relativas a las instalaciones y actividades peligrosas y contaminantes.

Recordemos que, además de las previsiones señaladas en los números anteriores, en la AAI deberá incluirse, asimismo, la declaración de impacto ambiental u otras figuras de evaluación previstas en la normativa autonómica o las condiciones preventivas. En este sentido, el artículo 28 de la nueva Ley señala cuál es el procedimiento para integrar este trámite cuando el mismo haya sido formulado por el Ministerio de Medio ambiente, como órgano competente desde el punto de vista ambiental en la Administración General del Estado. En el mismo se deberá tener en cuenta el principio de colaboración con las Comunidades autónomas, al que se refieren expresamente la Disposición adicional primera de la Ley de examínamos, así como el artículo 5.3 de la Ley 6/2001, de Evaluación de Impacto Ambiental (26).

(26) La STC 13/1998, de 22 de enero, resolvió definitivamente la duda que ofrecía la

Dicha previsión habrá de incorporarse, igualmente, cuando la misma haya sido resuelta por la autoridad autonómica (artículo 11.4 LPCIC).

IV. RÉGIMEN DE RENOVACIÓN Y REVOCACIÓN DE LA LICENCIA

La efectividad de la AAI puede cesar por diversas causas. En concreto, cuatro son los supuestos en los que es posible la renovación o, en su caso, revocación de la licencia ambiental integral:

En primer lugar, cuando finaliza su plazo de vigencia, estimado por el artículo 25.1 LPCIC en ocho años (27).

En este sentido, el artículo 25 LPCIC prevé una renovación y, en su caso, una actualización por períodos sucesivos, previa solicitud del interesado, quien habrá de demandarlo con una antelación mínima de diez meses antes del vencimiento del plazo de vigencia de la que dispone.

Esta renovación se tramitará a través de un procedimiento simplificado que se establecerá reglamentariamente. En el mismo destaca la ruptura de la regla de la consideración del acto presunto desestimatorio prevista con carácter general en el artículo 21.2 de la Ley para la resolución tácita del otorgamiento de la AAI, entendiéndose en este caso estimada la misma y, consecuentemente, renovada la autorización en ausencia de pronunciamiento expreso por parte del órgano autonómico (artículo 25.3).

En segundo lugar, y justificada en el carácter de la AAI como licencia de funcionamiento o de *tracto continuo*, la renovación y el consiguiente otorgamiento de una nueva AAI habrá de operar, asimismo, cuando se produzca una modificación sustancial de la misma con posterioridad a su autorización.

Se entenderá por *modificación sustancial*, según el artículo 3 e) de la LPCIC, «cualquier modificación realizada en una instalación que en opi-

interpretación del artículo 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, en orden a determinar cuál es el órgano ambiental competente para formular la Declaración de impacto ambiental de los proyectos de titularidad estatal que hayan de emplazarse en un territorio autonómico dotado de normativa propia al respecto. Véase mi trabajo titulado *La nueva regulación de la Evaluación de Impacto ambiental (Ley 6/2001, de 8 de mayo)*, en «Justicia Administrativa», 14, 2002, p. 5 ss.

(27) Las instalaciones existentes tendrán que contar con la AAI antes del 30 de octubre de 2007. Se considera «instalación existente» aquella en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley o que haya solicitado las autorizaciones exigibles de acuerdo con la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha (art. 3 d) LPCIC).

nión del órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada y de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 10.2 pueda tener repercusiones perjudiciales importantes en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente».

Los criterios establecidos en el artículo 10.2 de la LPCIC son: a) el tamaño y producción de la instalación; b) los recursos naturales utilizados por la misma; c) su consumo de agua y energía; d) el volumen, peso y tipología de los residuos generados; e) la calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales de las áreas geográficas que puedan verse afectadas; f) el grado de contaminación producido; g) el riesgo de accidente; h) la incorporación o aumento en el uso de sustancias peligrosas.

No comportará las mismas consecuencias el supuesto de *modificación no sustancial*, entendida como «cualquier modificación de las características o del funcionamiento, o de la extensión de la instalación, que, sin tener la consideración de sustancial, pueda tener consecuencias en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente» (art. 3 f).

La ambigüedad en la diferenciación de la relevancia de la modificación a la que conduce la redacción de la Ley y la referencia al propio criterio del titular de la instalación para considerarla como sustancial o no, no es una cuestión carente de trascendencia en el terreno práctico, dada las importantes consecuencias que conlleva la determinación del cambio operado como esencial (28).

En efecto, cuando la modificación se califica de sustancial, el artículo 10.3 LPCIC obliga al promotor de la actividad a comunicarlo al órgano competente para otorgar la AAI, indicando razonadamente, en atención a los criterios expresados en el apartado anterior, si considera que se trata de una modificación sustancial o no sustancial. A esta comunicación se acompañarán los documentos justificativos de las razones expuestas.

Si finalmente la transformación proyectada se caracteriza de importante, ya sea por haberlo estimado así el titular de la instalación ya el órgano autonómico competente, la consecuencia jurídica será la necesidad de contar con una nueva AAI (artículo 10.5 LPCIC).

Por el contrario, si la reforma que pretende realizarse se adjetiva como no sustancial, bastará la comunicación referida para poder proceder a la eje-

(28) La necesidad de clarificar el criterio de «sustancial» adjetivado a una modificación resulta tan relevante que la propia Unión europea se propone variar la definición contenida al respecto en la Directiva IPPC. La Posición Común del Consejo, de 25 de abril de 2002 (41/2002, publicada en el DOCE, número 170, de 16 julio de 2002) considera que, asimismo, deberá ser considerada como sustancial aquella modificación o extensión de la instalación que «cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el Anexo I».

cución de la misma, aunque se supeditarán a la eventualidad de que el órgano competente manifieste lo contrario en el plazo de un mes (artículo 10.4).

Un tercer supuesto de cesación de la eficacia de la licencia integral ambiental que aquí consideramos aparece cuando la Administración estima la concurrencia de alguna de las circunstancias establecidas en el artículo 26.1 de la Ley y expresa su voluntad de modificar de oficio la misma por motivos de oportunidad.

Estos supuestos tasados a los que se refiere el precepto son:

a) cuando la contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos;

b) cuando resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de importantes cambios en las mejores técnicas disponibles;

c) cuando la seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas;

d) en el caso de que el organismo de cuenca, conforme a lo establecido en la legislación de aguas (29), estime que existen circunstancias que justifiquen la revisión o modificación de la autorización ambiental integrada en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias. En este supuesto, el organismo de cuenca requerirá, mediante informe vinculante, al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, a fin de que inicie el procedimiento de modificación en un plazo máximo de veinte días;

e) cuando así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación.

El procedimiento administrativo necesario para efectuar esta modificación será simplificado y se establecerá reglamentariamente (artículo 26.2 LPCIC).

(29) El artículo 104 del Texto refundido de la Ley de Aguas de 2001 señala que la revisión de las autorizaciones de vertido podrá realizarse en los siguientes supuestos: a) Cuando sobrevengan circunstancias que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación o el otorgamiento en términos distintos; b) Cuando se produzca una mejora en las características del vertido y así lo solicite el interesado; y c) Para adecuar el vertido a las normas y objetivos de calidad de las aguas que sean aplicables en cada momento y, en particular, a las que para cada río, tramo de río, acuífero o masa de agua dispongan los Planes Hidrológicos de cuenca. Dicha modificación podrá operar, asimismo, en casos excepcionales, por razones de sequía o en situaciones hidrológicas extremas con el fin de garantizar los objetivos de calidad.

En cualquier caso, la modificación operada por alguna de las circunstancias anteriores no da lugar al nacimiento de un derecho de indemnización a favor de su titular (artículo 26.2 de la Ley) (30).

Esta expresa previsión ha clarificado la confusa situación a que en ocasiones conducía la interpretación del artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, que alude a una importante distinción, absolutamente relevante a efectos de considerar indemnizable o no la revocación de una licencia municipal, en atención a que la misma opere bien por adopción de nuevos criterios de apreciación, bien por desaparición de las circunstancias que motivaron su otorgamiento o aparición de otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado su denegación. A partir de esta nueva previsión ya no cabrá duda de que la revocación de la AAI adoptada en atención al carácter operativo de la misma y, por tanto, derivada de la aplicación de la cláusula de progreso, no comporta derecho de compensación pecuniaria alguno (31).

El último de los supuestos de anulación total o parcial de la licencia ambiental integrada es la expresada en el artículo 32.1 a) LPCIC, derivada de la incoación de un procedimiento sancionador y acordada como sanción por la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 31.2 de la norma.

En estos casos, la Ley permite la revocación de la autorización o la suspensión de la misma por un tiempo no inferior a un año ni superior a cinco. Evidentemente, dicho procedimiento es independiente de la revocación del permiso por las causas expresadas en el tercer apartado.

(30) En el mismo sentido denegatorio de indemnización ante la revisión de autorizaciones y concesiones se expresan los artículos 65.4 del Texto refundido de la Ley de Aguas y el 77 de la Ley de Costas.

(31) Para Montserrat CUCHILLO I FOX, los supuestos de revocación de licencias previstos en el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, especialmente el derivado de la *adopción de nuevos criterios de apreciación*, que da lugar al resarcimiento de los daños y perjuicios, no debe confundirse con el supuesto de establecimiento de *nuevas condiciones de funcionamiento adaptadas a la mejor tecnología disponible* que pueden imponerse a las licencias de «tracto sucesivo», como es la AAI. Para la autora, si la formulación de estos nuevos criterios de apreciación, expresados en los modernos avances científicos, se establece en normas reglamentarias, la revocación del permiso que no se ajuste a los mismos no dará derecho a indemnización alguna. El único caso de entre éstos que supondría una obligación pecuniaria a cargo de la Administración sería la aparición de nuevos criterios no expresados en disposiciones reglamentarias, sino provenientes de la propia voluntad, objetiva y contrastada, de la autoridad municipal (*Nulidad y revocación de licencias por motivos relacionados con la protección del medio ambiente*, en el vol. col. Dirigido por ESTEVE PARDO *Derecho del Medio ambiente y Administración local*, Madrid, Civitas, 1996, p. 513 a 515).