

9 de julio de 2018, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 81
ISSN: 1989-5666 NIPO: 058-17-007-8

“LOS DESARROLLOS LEGISLATIVOS AUTONÓMICOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN (AAI)”

“REGIONAL LEGISLATIVE DEVELOPMENTS IN THE MATTER OF INTEGRATED POLLUTION PREVENTION AND CONTROL (IPPC)”

Autor: Germán Valencia Martín, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante

Resumen:

En este pequeño trabajo se hace un repaso de los desarrollos legislativos autonómicos en materia de prevención y control integrados de la contaminación, esto es, con una interpretación estricta de lo que son realmente manifestaciones de esta técnica como la que aquí se defiende, de los desarrollos legislativos autonómicos de la figura de la autorización ambiental integrada (AAI). La tesis del trabajo es que, dada la cada vez mayor densidad regulatoria de la normativa comunitaria europea y de la legislación básica estatal en la materia, el papel actual y previsiblemente también futuro de tales desarrollos es muy secundario, y centrado en la articulación de la AAI con otras intervenciones sectoriales recayentes sobre las instalaciones industriales incluidas dentro de su ámbito de aplicación.

Abstract:

In this small paper, a review is made of the regional legislative developments on integrated pollution prevention and control, that is, with a strict interpretation of what are really manifestations of this technique, such as the one advocated here, of the legislative developments of the figure of the integrated environmental authorization (AAI). The thesis of the work is that, given the increasing regulatory density of European Community legislation and the basic state legislation on the subject, the current and foreseeably future role of such developments is very secondary, and focused on the articulation of the AAI with other sectoral interventions on the industrial facilities included within its scope of application.

Fecha de recepción: 25/ 06/ 2018; *Fecha de aceptación:* 03/ 07/2018

Palabras clave: Prevención y Control Integrados de la Contaminación; Autorización Ambiental Integrada; Desarrollos legislativos autonómicos

Keywords: Integrated Pollution Prevention and Control; Integrated Environmental Authorization; Regional legislative developments

Sumario:

1. **Introducción**
2. **Marco normativo**
3. **Ámbito de aplicación de la autorización ambiental integrada (AAI)**
4. **Competencia**
5. **Procedimiento**
6. **Modificación y extinción**
7. **Control, inspección y sanción**
8. **Articulación de la AAI con otras intervenciones sectoriales**
 - 8.1. **EIA y AAI**
 - 8.2. **Urbanismo y ordenación territorial**
 - 8.3. **AAI y licencia municipal de actividad**
 - 8.4. **Otras intervenciones**
9. **Perspectivas de futuro**

Summary:

1. **Introduction**
2. **Legislative frame**
3. **Application scope of Environmental Integrated Authorization (EIA)**
4. **Competence**
5. **Procedure**
6. **Modification and extinction**
7. **Control, inspection and sanction**
8. **Environmental Integrated Authorization (EIA) articulation with other sectorial interventions**
 - 8.1. **Environmental Impact Assessment (EIA) and Environmental Integrated Authorization (EIA)**
 - 8.2. **Town and country planning**
 - 8.3. **Environmental Integrated Authorization (EIA) and activity municipal**
 - 8.4. **Other interventions**
9. **Future perspectives**

1. INTRODUCCIÓN

Este pequeño trabajo trae causa de la charla impartida en el marco del Seminario de investigación “20 años de prevención y control integrados de la contaminación. Balance y perspectivas”, celebrado en la Universidad de Huelva el pasado 20 de octubre de 2017. La Directora del Seminario, la Prof. Manuela Mora Ruiz, a quien agradezco enormemente su amabilidad, me formuló en su día la invitación bajo un título más sugerente: “Derecho comparado autonómico sobre la prevención y control integrados: aspectos procedimentales”. No lo objeté entonces y así apareció en el programa del Seminario, pero decidí sustituirlo después al presentar la charla por el que da nombre también a este trabajo, rebajando su grado de ambición.

Comprendí, en efecto, que pese a tratarse de una jornada de conmemoración de la Directiva 96/61/CE, de prevención y control integrados de la contaminación¹, con aquel título tal vez se esperaba que no limitara el análisis a la figura a través de la cual se habían recogido en el Derecho español las exigencias de aquélla, la denominada por la legislación básica “autorización ambiental integrada” (en adelante, AAI)², sino que incluyera dentro del mismo todas aquellas otras técnicas de intervención mediante las cuales las legislaciones autonómicas, al calor de aquel modelo y teniendo en cuenta la abstención estatal, llevaban años procurando remozar el viejo sistema del Reglamento de actividades clasificadas (RAMINP³) en relación con el resto de

¹ Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.

² Desde la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que incorporó aquella Directiva. La bibliografía sobre la AAI es lógicamente muy abundante. Vid., entre otros: LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *La autorización ambiental integrada (estudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención y Control integrados de la contaminación)*, Civitas, Madrid, 2002; REVUELTA PÉREZ, I., *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2003; AAVV, *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2003; GARCÍA URETA, A. (Ed.), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Monografía VII de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2004; BAUCELLS I LLADOS, J. y VERNET I LLOBET, J. (Coords.), *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004; FORTES MARTÍN, A., *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, Ecoiuris, Madrid, 2004; PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004; y LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A. y PERNAS GARCÍA, J.J., *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada (Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia)*, La Ley, Madrid, 2012.

³ Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

actividades con incidencia ambiental, como por ejemplo la “autorización ambiental unificada” de la legislación andaluza⁴.

Desde esa perspectiva más amplia aún tendría sentido, siquiera fuera utilizando el término en un sentido impropio, hablar de un “Derecho comparado autonómico”, porque, en efecto, gracias a la renuncia estatal a actualizar la legislación básica en materia de actividades clasificadas (derogación del RAMINP⁵), se han venido gestando durante estos años unos “nuevos sistemas autonómicos de autorizaciones ambientales” con significativas diferencias entre sí, siquiera sea en el plano esencialmente formal (competencias y procedimientos) característico de estas normativas. El empleo, sin embargo, de aquella llamativa expresión para calificar las modestas variantes que, como luego veremos, ofrecen los desarrollos legislativos autonómicos de la legislación básica relativa a la técnica de la AAI, resultaría, en mi opinión, a todas luces excesivo. Puesto que éste va a ser el único objeto de estudio, me pareció y me sigue pareciendo oportuno utilizar un título más humilde y ajustado a la realidad, como el que encabeza el presente trabajo⁶.

Pero el limitar el análisis a la temática (poco espectacular) que ya hemos anunciado tiene tras de sí una razón, a mi entender, poderosa y coherente con el objetivo del Seminario, que era el de rendir tributo (sin duda merecido) a la técnica comunitaria europea de la “prevención y control integrados de la contaminación”. Y es que todas esas otras figuras ideadas por las legislaciones autonómicas en sustitución de la vieja licencia de actividades clasificadas (autorización ambiental unificada, licencia ambiental, etc.) no constituyen, en mi opinión, otras tantas manifestaciones de aquella institución, cuya única correspondencia exacta en el Derecho español se encuentra en la ya mencionada AAI, ni conviene presentarlas como tales para evitar confusiones. Y todo ello por una razón bien sencilla.

Siempre he defendido que la “prevención y control integrados de la contaminación” es un régimen de inspiración sustantiva, cuyo objetivo principal consiste en reducir la contaminación procedente de las grandes instalaciones industriales mediante la incorporación, como condición para la puesta en marcha o continuación en funcionamiento de las mismas, de una exigencia en su momento novedosa, la de contar con las “mejores técnicas disponibles” (en adelante, MTD) para combatir toda forma de contaminación procedente de las mismas (al aire, al agua o al suelo). La refundición de

⁴ Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental.

⁵ Disposición derogatoria única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

⁶ En la charla no renuncié a hacer un excursus sobre estos “nuevos sistemas autonómicos de autorizaciones ambientales”, que omito aquí por razones de espacio, y remito a un trabajo posterior.

permisos (de los antiguos permisos sectoriales de contaminación a los que viene a remplazar), aun indudablemente ventajosa en sí misma, tiene desde esta perspectiva un simple carácter instrumental, en cuanto medio necesario para posibilitar una visión completa de la problemática contaminante de la instalación, y en definitiva para controlar preventivamente el cumplimiento de dicha exigencia sustantiva⁷.

Las nuevas figuras autonómicas de remplazo de la vieja licencia de actividades clasificadas en relación con otra clase de instalaciones con menor poder contaminante (las no incluidas en el ámbito de aplicación de la AAI) han imitado, aun con desigual alcance y fortuna, el atractivo modelo de simplificación y concentración procedimental de la técnica de la “prevención y control integrados de la contaminación”, pero carecen de su ambición sustantiva, por cuanto no incorporan la exigencia del empleo de las MTD para prevenir la contaminación, o sólo lo hacen de manera nominal, sin contar con el decisivo respaldo de la definición de dichas técnicas (y de los niveles de emisión asociados) por parte de las instituciones comunitarias europeas, lo que impide, a mi modo de ver, considerarlas como una imagen fidedigna que la técnica que nos ocupa, lo que no significa en absoluto rebajar sus méritos ni su interés, sino simplemente situar las cosas en su debido contexto⁸.

2. MARCO NORMATIVO

En un trabajo en el que vamos a tratar los desarrollos legislativos autonómicos en materia de prevención y control integrados de la contaminación, parece justo empezar recordando un hecho no insólito, pero en este caso particularmente notorio y bien publicitado, como es el de que la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva creadora del sistema comenzó justamente con uno de esos desarrollos, el llevado a cabo por la Ley catalana de intervención integral de la Administración ambiental (Ley 3/1998), que se adelantó de forma tempestiva y perfectamente conforme con el orden constitucional de distribución de competencias en materia ambiental (concepto material y no formal de la legislación básica), suministrando algunas

⁷ Así, desde mis primeros trabajos en la materia: “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación”, Noticias de la Unión Europea, núm. 153, 1997; y “Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación”, Noticias de la Unión Europea, núm. 190, 2000.

⁸ Tal es el caso, por ejemplo, de la “autorización ambiental unificada” de la legislación andaluza, que constituye ante todo, en mi opinión, una “sustantivación” de la evaluación de impacto ambiental (EIA), es decir, una transformación de ésta en una auténtica autorización.

pautas de incorporación del nuevo régimen que serían luego aprovechadas por el legislador básico estatal⁹.

Ninguna otra Comunidad Autónoma siguió entonces el ejemplo catalán. Todas las demás aguardaron a que el legislador estatal cumpliera con su obligación de incorporar con carácter básico la Directiva, lo que, como también es conocido, se produjo con un no desdeñable retraso respecto del plazo concedido por aquélla, por medio de la Ley 16/2002, portadora de su mismo título¹⁰.

A partir de entonces tuvo lugar una sucesión continuada de regulaciones autonómicas, tendentes, bien es cierto, no solamente a explotar las posibilidades de desarrollo dejadas por la legislación básica en torno a la figura de la AAI (la mencionada Ley 16/2002 y su posterior Reglamento de desarrollo parcial de 2007¹¹), que siempre fueron limitadas, sino dirigidas también, y quizás ante todo, a configurar sus propios sistemas completos de autorización ambiental de actividades, siguiendo de nuevo el ejemplo de la Ley catalana, y a la vista de la abstención a este respecto que evidenciaba el propio contenido de la Ley 16/2002 y que el Estado formalizaría más tarde abiertamente con la derogación del RAMINP en 2007.

Hasta doce Comunidades Autónomas se han venido dotando de forma paulatina y cuentan a día de hoy con algún desarrollo legislativo en la materia¹². Las otras cinco nunca han mostrado especial interés por ejercer esa

⁹ Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental; desarrollada por un Reglamento general, aprobado por Decreto 136/1999, de 18 de mayo. Vid., sobre esta legislación inicial catalana, entre otros, PERDIGÓ SOLÀ, J., “La Ley estatal de transposición de la Directiva IPPC, sus efectos sobre la Ley catalana de intervención integral de la Administración ambiental, y sobre las competencias municipales”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 2, 2012, pp. 77 y ss.; y mi trabajo “La legislación catalana de intervención integral de la Administración ambiental tras la Ley de prevención y control integrados de la contaminación”, en: A. García Ureta (Ed.), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, op. cit., pp. 335 y ss.

¹⁰ La ya citada Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

¹¹ Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto 509/2007, de 20 de abril.

¹² (1) Andalucía: Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental; y Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada. (2) Aragón: Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental. (3) Canarias: Decreto 182/2006, de 12 de diciembre, por el que se determina el órgano ambiental competente y el procedimiento de autorización ambiental integrada; (4) Cantabria: Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado; y Decreto 19/2010, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley. (5) Castilla y León: Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto

facultad, más allá obviamente de los aspectos organizativos internos de atribución de competencias a unas u otras autoridades, confiando pura y simplemente en la aplicación de la legislación básica, lo que demuestra su potencial autosuficiencia, y sin perjuicio de disponer de legislación propia en otras áreas relacionadas (evaluaciones ambientales y sistemas propios de remplazo del RAMINP también en algunos casos)¹³.

Los primeros desarrollos legislativos autonómicos incidían principalmente, como es lógico, en las cuestiones abordadas por entonces con menor detalle por la legislación básica (concepto de modificaciones sustanciales, control inicial y sucesivo de las instalaciones, informe urbanístico previo, relación de la AAI con otras intervenciones sectoriales, etc.). Pero la posterior sustitución de la Directiva inicial por la vigente Directiva de emisiones industriales de 2010¹⁴, ha traído consigo un apreciable incremento de la densidad normativa de la legislación básica (íntegrada hoy por el Texto Refundido de 2016 y el

Refundido de la Ley de prevención ambiental. (6) Cataluña: Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades. (7) Comunidad Foral de Navarra: Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental; y Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, de desarrollo de la Ley. (8) Comunidad Valenciana: Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades. (9) Extremadura: Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental; y Decreto 81/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental. (10) Islas Baleares: Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades. (11) La Rioja: Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente. Y (12) Región de Murcia: Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada.

¹³ (1) Castilla-La Mancha: Ley 4/2007, de 8 de marzo, de evaluación ambiental. (2) Galicia: Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental. (3) Madrid: Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental. (4) País Vasco: Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente. Y (5) Principado de Asturias: Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril.

¹⁴ Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). Sobre las novedades de esta Directiva, vid., entre otros: REVUELTA PÉREZ, I., “La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la Directiva de emisiones industriales”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 23, 2012, pp. 471 y ss.; BETANCOR, A., “Valores límites de emisión de las instalaciones de combustión en el Derecho de la Unión ¿Cómo controlar el poder de la Administración para establecer valores más severos?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29, 2012; PERNAS GARCÍA, J.J., “La transposición de la Directiva de emisiones industriales y su incidencia en la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 13 de junio de 2013; y FORTES MARTÍN, A., “Las mejores técnicas disponibles, versión 4.0 (o de la normatividad inmanente a las mejores técnicas disponibles en su nueva condición de *euro-meaning technical regulations*)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014, pp. 1371 y ss.

Reglamento de 2013¹⁵), debido en parte al mayor grado de detalle con el que la normativa comunitaria europea de cabecera se ocupa de determinadas cuestiones, y en parte también a motivaciones propias, probablemente no muy distintas de las que han inspirado la pormenorizada legislación básica actual en materia de evaluaciones ambientales (unidad de mercado)¹⁶, lo que lógicamente ha supuesto una reducción de los márgenes de desarrollo legislativo en distintas cuestiones (tales como, por ejemplo, la noción de modificaciones sustanciales o la inspección de instalaciones), como veremos en los siguientes apartados.

Las regulaciones autonómicas que nos conciernen, frecuentemente remozadas en atención a su más amplio contenido y por diverso tipo de razones, se han venido adaptando hasta ahora de manera pacífica a los referidos cambios normativos. Cuando no lo hayan hecho, las eventuales contradicciones habrán de ser resueltas de acuerdo con la más reciente doctrina constitucional en la materia, que admite la aplicación por los tribunales ordinarios de la legislación básica posterior (sin planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad) en atención al principio de prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3 CE)¹⁷.

En fin, como venimos diciendo, no espere el lector encontrar en la exposición que sigue, simplemente porque no caben y menos aún hoy en día, desarrollos legislativos autonómicos muy relevantes de la técnica de la AAI (por descontando, ninguno en temas sustantivos). Pero, hecha esta advertencia, vamos a repasar los más significativos, siguiendo los restantes apartados del régimen de la mencionada figura: ámbito de aplicación, competencia y procedimiento, modificación y extinción, control inicial y sucesivo de las instalaciones y relación con otras intervenciones sectoriales.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA AAI

La Directiva 96/61/CE fijó un ámbito de aplicación relativamente amplio para la normativa de prevención y control integrados de la contaminación, pero centrado en todo caso, como es lógico, en las instalaciones industriales con mayor potencial contaminante, que desde entonces sólo ha sido objeto de

¹⁵ Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre (la adaptación de Ley 16/2002 a la nueva Directiva se había producido ya con la Ley 5/2013, de 11 de junio, de modificación parcial de aquélla); y Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre.

¹⁶ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cuya constitucionalidad ha sido sustancialmente confirmada por la STC 53/2017, de 11 de mayo.

¹⁷ SSTC 102/2016, de 25 de mayo, 204/2016, de 1 de diciembre, y 1/2017, de 16 de enero.

algunas ampliaciones puntuales, la principal, aunque tampoco excesivamente ambiciosa, por medio de la nueva Directiva de emisiones industriales.

Por su parte, la legislación básica estatal se ha limitado siempre, desde un primer momento, a reproducir sin añadidos, aunque con alguna variante sistemática, el ámbito de aplicación exigido por la normativa comunitaria, y a asumir, como es natural, las referidas ampliaciones conforme éstas se han ido produciendo. Así, hoy por hoy, el número de instalaciones industriales en funcionamiento en España sujetas a AAI conforme a las previsiones de la legislación básica asciende a unas 6.400, de las que más de la mitad son instalaciones para la cría intensiva de ganado¹⁸; una décima parte aproximadamente del total de instalaciones sometidas a este régimen en el conjunto de la Unión Europea¹⁹.

Pero de la misma manera que la normativa comunitaria en relación con las legislaciones internas de los Estados miembros, la legislación básica no supone a este respecto, conforme a nuestros esquemas de distribución competencial, sino un mínimo común denominador susceptible de mejora, esto es, de ampliación por los desarrollos legislativos autonómicos.

Pues bien, en un primer momento, ciertas legislaciones autonómicas llevaron a cabo alguna ampliación, en general moderada, del círculo de instalaciones sujetas a AAI. La más audaz a este respecto fue la legislación valenciana (Ley 2/2006), que estableció todo un nutrido y variopinto conjunto de actividades, no exclusivamente de carácter industrial (Anexo II de la Ley), sujetas a una especie de AAI simplificada, con plazos más cortos de tramitación y competencia en manos de los órganos periféricos de la Administración autonómica²⁰. La nueva legislación valenciana en la materia (Ley 6/2014) ha desandado el camino, remitiendo tales actividades a la segunda técnica autorizatoria del sistema, la licencia ambiental²¹.

Subsisten, pues, en este momento, muy limitadas ampliaciones autonómicas del ámbito de aplicación de la AAI, por parte sólo de las legislaciones catalana y castellano-leonesa, dentro, pues, de una tónica general de seguimiento en

¹⁸ Datos obtenidos del Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes -PRTR-España (<http://www.prtr-es.es/>). A 24 de junio de 2018, las cifras exactas eran 6.440 instalaciones en total y, dentro de ellas, 3.375 instalaciones para la cría intensiva de ganado.

¹⁹ No dispongo de datos actualizados al respecto. En 2008, el número total de instalaciones IPPC a escala comunitaria europea era de 47.311.

²⁰ Ley valenciana 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental; desarrollada por Decreto 127/2006, de 15 de septiembre.

²¹ Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades.

este punto de lo que pueda acontecer en el marco de la legislación básica y en último extremo, como ya nos consta, de la normativa comunitaria europea²².

No faltan razones, a mi juicio poderosas, para esta manera de proceder tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas. No es sólo que, en efecto, cualquier ampliación suponga, en línea de principio, someter a las instalaciones situadas en el respectivo ámbito territorial a una normativa más exigente desde el punto de vista sustantivo, es decir, en definitiva, a una desventaja competitiva. Se trata más bien, fundamentalmente, de que cualquier iniciativa unilateral en este terreno (sea por parte del Estado o de una Comunidad Autónoma) carecería del decisivo respaldo por parte de las instituciones comunitarias en cuanto a la fijación y actualización periódica de las MTD y niveles de emisión asociados para las instalaciones de los sectores industriales concernidos, lo que pondría en entredicho la ganancia material de tales ampliaciones, que es lo capital del sistema. Las existentes, escasas como ya se ha dicho, hay que entenderlas posiblemente en clave competencial o procedimental, que no resulta a mi modo de ver especialmente atractiva, sino más bien desfiguradora de la relevancia de esta técnica.

4. COMPETENCIA

Sin necesidad de que lo indicara expresamente, como hace, la legislación básica (art. 3.2 y 17 del Texto Refundido de 2016), la competencia para el otorgamiento de la AAI corresponde naturalmente a las Comunidades Autónomas en tanto que competencia ejecutiva en materia ambiental (art. 149.1.23 CE y concordantes estatutarios), a salvo por supuesto de las competencias estatales implicadas (vertidos en cuencas intercomunitarias y evaluación de impacto ambiental de instalaciones sujetas a autorización sustantiva de competencia del Estado), cuya articulación con la competencia autonómica principal es objeto de regulación, como es lógico, por la legislación básica²³; y a salvo también de las competencias locales asimismo envueltas en el procedimiento (urbanísticas y ambientales), de las que nos ocuparemos en un apartado posterior.

Lo que no hacen la legislación básica ni sus desarrollos legislativos autonómicos, pudiendo obviamente haberlo hecho, es atribuir en ningún caso

²² Texto Refundido de la Ley castellano-leonesa de prevención ambiental, aprobado por Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre (anexo II); y Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades (anexo I.2). La ampliación de esta última es en apariencia mucho más ambiciosa, pero se trata de nuevo, como en el caso de la autorización ambiental unificada de la legislación andaluza, de una mera sustantivación de la evaluación de impacto ambiental.

²³ Arts. 19 y 28 del Texto Refundido de 2016; y arts. 9 y 17 y ss. del Reglamento de 2013.

la propia competencia principal para el otorgamiento de la AAI (ni las demás funciones ejecutivas asociadas) a los municipios o cualquier otra clase de entidades locales, ni contemplar siquiera expresamente su posibilidad de delegación; siendo, pues, ésta una intervención estrictamente reservada a las Administraciones autonómicas, a diferencia de lo que ocurre con la relativa a otras actividades de menor potencial contaminante.

Ahora bien, la determinación de los concretos órganos o entidades encargados de esta tarea dentro de las respectivas Administraciones autonómicas corresponde lógicamente a las propias Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en materia de autoorganización.

Pues bien, la tónica general consiste en asignar la competencia para el otorgamiento de la AAI a órganos, de uno u otro nivel según ahora veremos, de las Consejerías o Departamentos con competencias en materia ambiental, con la sola excepción de la Comunidad Autónoma de Aragón, que tiene creado, con éste y otros fines, un ente institucional, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, dependiente por supuesto de la Consejería del ramo²⁴.

Otra tendencia general consiste tal vez en localizar la competencia para el otorgamiento de la AAI en los órganos superiores de las correspondientes Consejerías o Departamentos (Consejero o Viceconsejero), aun cuando esta posible regla presenta más excepciones, pues no faltan casos de atribución de la misma a órganos del nivel directivo central (Direcciones Generales), como en la Comunidad Valenciana, La Rioja y Región de Murcia²⁵, o incluso periférico (Delegaciones Provinciales o Territoriales), como en Andalucía y, parcialmente, en Castilla y León²⁶.

Finalmente, una última línea general consiste en no diferenciar orgánicamente los centros encargados de otorgar, por un lado, la AAI y de llevar a cabo, por otro, la EIA de los proyectos sometidos a aquélla, residenciando ambas funciones en los mismos órganos, con alguna excepción señalada, como es el caso de la Comunidad Valenciana, en la que tradicionalmente se han disociado las dos tareas, asignadas a distintas Direcciones Generales²⁷.

²⁴ Creado en 2003 y hoy regulado por la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

²⁵ Así, por eje., la Ley riojana 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente (art. 19).

²⁶ Art. 19 del Texto Refundido de la Ley de prevención ambiental de Castilla y León.

²⁷ Así, en este momento, dentro de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, la competente para el otorgamiento de la AAI es la Dirección General del Cambio Climático y Calidad Ambiental; y para la realización de las evaluaciones ambientales, la Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental.

5. PROCEDIMIENTO

La legislación básica sobre prevención y control integrados de la contaminación (hoy, el Texto Refundido de 2016 y el Reglamento de 2013) regula ya por sí misma con cierto detalle los trámites esenciales del procedimiento de otorgamiento de la AAI, en sus tres fases ideales de iniciación, desarrollo y terminación, de modo que, con el lógico complemento de las normas generales del procedimiento administrativo común y, en su caso, de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (hoy, las Leyes 39 y 40/2015), constituye una regulación en principio autosuficiente de la tramitación de esta clase de procedimiento, no necesitada pues de desarrollo legislativo autonómico, y en realidad apenas susceptible del mismo, aunque sin excluir por entero esta posibilidad, conforme exigen nuestros esquemas de reparto competencial en materia de protección del medio ambiente²⁸.

No pocas de las Comunidades Autónomas que cuentan con legislación propia en la materia se limitan por ello prácticamente en este punto a efectuar una amplia remisión a la regulación contenida en la legislación básica (por eje., las legislaciones extremeña y riojana²⁹).

No obstante, algunas legislaciones autonómicas contienen también a este respecto algunas variantes o añadidos de interés. Posiblemente la más notable es la reducción por parte de la legislación catalana del plazo máximo de tramitación del procedimiento de los nueve meses que hoy prevé la legislación básica (art. 21 del Texto Refundido de 2016) a ocho³⁰, lo que desde luego resulta perfectamente legítimo en cuanto no disminuye los estándares de protección de aquélla. En fase de iniciación, la legislación valenciana contempla, con carácter opcional, la posibilidad de acompañar la solicitud de una certificación de suficiencia documental emitida por colegios profesionales u otras corporaciones de Derecho público con las que se haya suscrito el correspondiente convenio, lo que tiene como efecto su admisión automática sin necesidad de evacuar los trámites de consulta previstos en otro caso con el fin de verificar aquélla³¹; posibilidad ciertamente interesante, aunque con un coste añadido evidente. Y en fase de desarrollo, algunas legislaciones autonómicas contemplan la obligación de poner el inicio del procedimiento en

²⁸ Recientemente recordados, con especial hincapié en los temas procedimentales, por la STC 53/2017, de 11 de mayo, sobre la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

²⁹ Ley extremeña 16/2015 (art. 13) y Ley riojana 6/2017 (art. 19).

³⁰ Ley catalana 20/2009 (art. 28).

³¹ Ley valenciana 6/2014 (arts. 23 y 28).

conocimiento de los vecinos inmediatos de la proyectada instalación, con el fin de que puedan formular alegaciones o incluso adquirir la condición de interesados (en todo caso voluntarios, no necesarios), al modo de lo previsto en la clásica regulación del RAMINP³².

De todos modos, las especialidades más abundantes y destacadas que cabe encontrar en las distintas regulaciones autonómicas del procedimiento de otorgamiento de la AAI guardan relación con el respectivo tratamiento por parte de cada una de ellas de la articulación de esta autorización con otras intervenciones sectoriales, de carácter ambiental o no, cuestión de la que nos ocuparemos en un apartado posterior de este trabajo³³.

6. MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN

Una vez otorgada la AAI, y construida y puesta en funcionamiento la instalación (o mantenida en funcionamiento si se trataba de una instalación ya existente), la referida autorización ha de ser objeto de revisión periódica, con el fin de actualizar sus condiciones, y puede serlo de revisión anticipada, en atención a la concurrencia de ciertas circunstancias sobrevenidas.

La Directiva originaria no fijó la cadencia de esas revisiones periódicas, que nuestra Ley 16/2002 concretó en ocho años, plazo de vigencia inicial de la AAI y de cada una de sus ulteriores renovaciones (art. 25). Sin embargo, la nueva Directiva de emisiones industriales ha establecido una regulación común mucho más precisa de esa revisión periódica de los “permisos”, vinculándola al ritmo conforme al cual se vayan produciendo, y después revisando, los nuevos instrumentos ideados para lograr una aplicación más uniforme en el conjunto de la Unión Europea de las exigencias sustantivas del sistema, las Decisiones de la Comisión relativas a las Conclusiones sobre las MTD en cada uno de los sectores industriales implicados. Una vez publicada cada una de estas Decisiones, los Estados miembros han de procurar (de oficio) la revisión y actualización de los correspondientes permisos en el plazo máximo de cuatro años, lo que habida cuenta de que tendencialmente aquéllas han de ser objeto de revisión cada ocho años, nos sitúa en un escenario similar al previsto inicialmente por el legislador estatal. La legislación básica vigente reproduce como es lógico con fidelidad las nuevas previsiones comunitarias (art. 26 del Texto Refundido de 2016), que por su carácter uniforme tampoco admiten obviamente ningún margen de desarrollo legislativo autonómico³⁴.

³² Así, la Ley aragonesa 11/2014 [art. 55.3 a)] e indirectamente, el Texto Refundido de la Ley castellano-leonesa (art. 17).

³³ Vid., *infra*, apartado 8.

³⁴ Vid., con más detalle, sobre estas cuestiones, los trabajos ya citados de REVUELTA PÉREZ, I., “La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la Directiva de

Entre las circunstancias sobrevenidas que obligan a una revisión anticipada de la AAI (previstas ya por la normativa comunitaria, y reiteradas por la legislación básica) destacan la realización de “modificaciones sustanciales” de las instalaciones (antes tratado por la legislación básica como un supuesto de nueva autorización) y la introducción de cambios normativos relevantes (como justamente el producido con la transposición de la nueva Directiva de emisiones industriales, que obligó a una actualización sistemática de las autorizaciones).

Pues bien, el concepto jurídico de “modificación sustancial”, definido en forma abierta por la normativa comunitaria (tanto la inicial como la vigente) y en un primer momento también por la legislación básica³⁵, había dado lugar a concreciones o cuando menos a aplicaciones dispares por parte de las Comunidades Autónomas³⁶, lo que motivó su determinación en unos términos mucho más precisos por la legislación básica actual (art. 14 del Reglamento de 2013), cerrando ahora prácticamente la puerta a cualquier esfuerzo adicional de regulación autonómica.

Todas estas distintas modalidades de revisión (tanto periódicas como anticipadas) se someten ahora, de acuerdo con la legislación básica, a un procedimiento simplificado (arts. 10.3 y 26.5 del Texto Refundido de 2016), que encuentra también en dicha legislación una regulación detallada (arts. 15 y 16 del Reglamento de 2013), ausente al menos en parte con anterioridad, lo que había permitido igualmente ciertos desarrollos autonómicos, ahora decaídos.

La legislación básica sigue, sin embargo, sin contener una regulación específica de las causas de extinción de la AAI, lo que fuerza a resolver esta cuestión conforme a las reglas y principios generales del Derecho administrativo. Queda pues aquí, en principio, un margen de desarrollo, que han aprovechado algunas legislaciones autonómicas, como por ejemplo la valenciana, previendo, entre otros motivos de extinción, la caducidad de la autorización por la falta

emisiones industriales”; PERNAS GARCÍA, J.J., “La transposición de la Directiva de emisiones industriales y su incidencia en la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación”; y FORTES MARTÍN, A., “Las mejores técnicas disponibles, versión 4.0 (o de la normatividad inmanente a las mejores técnicas disponibles en su nueva condición de *euro-meaning technical regulations*)”.

³⁵ Arts. 2.10 de la Directiva 96/61/CE, y 3.9 de la nueva Directiva de emisiones industriales; y art. 10 de la Ley 16/2002.

³⁶ A lo que hacía referencia el interesante estudio de CEOE-CEPYME, *Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: Estudio de la autorización ambiental integrada. Resumen ejecutivo 2011*, elaborado en virtud de un convenio de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pp. 55 y ss.

de puesta en funcionamiento de la instalación en el plazo de cinco años, o la renuncia³⁷.

7. CONTROL INICIAL Y SUCESIVO

El régimen que estamos estudiando no es sólo de “prevención” (o control preventivo), que se articula justamente a través de la AAI, otorgada sobre proyecto, antes de llevar a cabo la instalación, sino también, como su propio nombre indica (“prevención y control integrados de la contaminación”), de “control” a posteriori, que a su vez presenta dos o incluso tres modalidades: el “control inicial”, una vez terminadas las obras y antes de la puesta en funcionamiento de la instalación, para comprobar su ajuste al proyecto autorizado; el “control sucesivo”, durante toda la vida de la instalación, para comprobar el cumplimiento de las condiciones autorizadas (inicialmente o en virtud de ulteriores revisiones); y el que cabría denominar “control terminal”, al cierre de la instalación, para vigilar entonces la observancia de las condiciones establecidas también hoy a este respecto en la autorización.

La Directiva 96/61/CE no contenía excesivos detalles acerca de las dos primeras modalidades de control (la tercera se incorpora en realidad con la nueva Directiva de emisiones industriales), como tampoco la legislación básica en su redacción inicial (Ley 16/2002 y Reglamento de 2007), lo que abrió ciertos márgenes para el desarrollo legislativo autonómico, que en efecto explotaron algunas Comunidades Autónomas.

Sin embargo, uno de los ejes centrales de la modificación del sistema llevada a cabo por la nueva Directiva de emisiones industriales consistió precisamente en reforzar su vertiente de “control”, incorporando ahora obligaciones precisas para los Estados miembros en relación con una de las variantes del control sucesivo, la “inspección” de las instalaciones por las autoridades competentes, y añadiendo igualmente, como ya se ha indicado, condiciones en el momento del cierre de las mismas, con sus correlativos controles³⁸.

En lógica correspondencia con ello, también se ha incrementado ahora la densidad normativa de la legislación básica vigente a propósito de todas estas cuestiones (Texto Refundido de 2016 y Reglamento de 2013). Para el control inicial parecen imponerse ahora, desde la legislación básica, técnicas no autorizatorias (comunicación previa o declaración responsable), bien es cierto que en aplicación de la filosofía de la normativa de servicios, más que de la

³⁷ Ley valenciana 6/2014 (arts. 49 y 50).

³⁸ Arts. 22 y 23 de la Directiva 2010/75/UE.

propia Directiva de emisiones industriales³⁹. Y sobre la inspección y el cierre de las instalaciones se reproducen, como es lógico, las previsiones de la nueva normativa comunitaria⁴⁰.

Así pues, el margen para el desarrollo legislativo autonómico se ha estrechado, aunque sin desaparecer por completo. Sobre el control inicial, las legislaciones autonómicas parecen seguir en general los planteamientos de la nueva legislación básica, aunque utilizando fórmulas diversas⁴¹. Y en relación con la inspección, además por supuesto de la puesta en práctica de las disposiciones básicas, que como tarea ejecutiva compete indudablemente a las Comunidades Autónomas (elaboración de los planes de inspección y realización de las inspecciones), restan márgenes de desarrollo sobre todo desde el punto de vista organizativo, que algunas Comunidades Autónomas han aprovechado de forma original (Cataluña⁴²). Sobre lo que no suelen incidir ya los desarrollos legislativos autonómicos (a diferencia, por ejemplo, de la inicial legislación catalana) es sobre las demás variantes del control sucesivo (deberes de información y evaluaciones periódicas), que quedan remitidas a lo que dispongan las respectivas autorizaciones⁴³.

Por último, el capítulo sancionador, que al menos en un sentido amplio también puede ser considerado como una modalidad de control (sucesivo), y que lógicamente nunca ha venido predeterminado con detalle por la normativa comunitaria europea en la materia⁴⁴, sí ha contado siempre desde el principio con una minuciosa regulación por parte de la legislación básica⁴⁵. Las legislaciones de desarrollo autonómicas, que por imperativo constitucional no pueden rebajar los estándares de protección (por ejemplo, reduciendo el importe de las multas), aunque sí incrementarlos (importes superiores), abundan de manera sistemática sobre este apartado, aunque sin especiales singularidades⁴⁶.

³⁹ Art. 12 del Reglamento de 2013.

⁴⁰ Arts. 23 y 30 del Texto Refundido de 2016; y 13 y 21 y ss. del Reglamento de 2013.

⁴¹ Así, por eje., declaración responsable, en la legislación valenciana (art. 44 de la Ley 6/2014) y comunicación previa, en la legislación murciana (art. 40 de la Ley 4/2009, en la redacción dada al mismo por la Ley 2/2017, de 13 de febrero).

⁴² Me remito en este punto a la ponencia de la Profesora DE LA VARGA PASTOR, A., “Control e inspección en la prevención y control integrados de la contaminación”.

⁴³ Cfr. arts. 68 y ss. de la Ley catalana 20/2009 vigente, con el art. 44 de la Ley 3/1998 anterior y los arts. 79 y ss. de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 136/1999.

⁴⁴ La nueva Directiva 2010/75/UE, de emisiones industriales (art. 79), sí que exige, no obstante, a los Estados miembros establecer un régimen sancionador en la materia, y que las sanciones sean “efectivas, proporcionadas y disuasorias”.

⁴⁵ Arts. 31 y ss. de la Ley 16/2002 y hoy del Texto Refundido de 2016.

⁴⁶ Vid., por eje., los arts. 86 y ss. de la Ley valenciana 6/2014.

8. ARTICULACIÓN DE LA AAI CON OTRAS INTERVENCIONES SECTORIALES

Las instalaciones industriales sujetas a AAI han de cumplir por supuesto también con otras normativas sectoriales, sean de carácter asimismo ambiental (como, por ejemplo, la de evaluación de impacto ambiental -EIA, a la que están sometidas si no todas, prácticamente todas ellas) o de otra naturaleza (como, por ejemplo, la normativa urbanística y de ordenación territorial, la de seguridad industrial, y adicionalmente, en su caso, normativas industriales de carácter sustantivo o económico, sanitarias, de ocupación del dominio público, etc.). El control preventivo del cumplimiento por la instalación proyectada de todas estas otras regulaciones sectoriales se canaliza igualmente a través de autorizaciones u otras modalidades de intervención, cuyo otorgamiento/ejecución puede ser competencia estatal, autonómica o local, en función de lo dispuesto en cada caso por el bloque de constitucionalidad y la legislación correspondiente, y con las que, de un modo u otro, la AAI debe quedar articulada.

La legislación básica siempre ha contenido algunas reglas de articulación de la AAI con el resto de intervenciones administrativas conexas, pero sin agotar nunca la regulación de esta materia, que es justamente donde ha existido siempre y sigue habiendo todavía un mayor espacio para el desarrollo legislativo autonómico.

Antes de pasar a hablar de estos desarrollos, conviene señalar las reglas básicas a las que han de atenderse, que en la actualidad podrían sintetizarse de la manera siguiente: (1) La EIA debe integrarse dentro del procedimiento de otorgamiento de la AAI (art. 11.4 del Texto Refundido de 2016); (2) También ha de hacerlo, cuando resulte exigible, la intervención en materia de riesgos mayores (art. 11.5); (3) La AAI debe preceder a la autorización sustantiva de competencia estatal a la que, en su caso, esté sometida la instalación (art. 11.2); (4) El informe urbanístico previo, que debe en principio acompañarse a la solicitud de AAI, no excluye la necesidad de obtener después licencia de obras (art. 15 del Texto Refundido de 2016 y art. 7 del Reglamento de 2013); (5) La eventual intervención municipal posterior en materia de actividades (licencia u otra) queda sustancialmente reemplazada por la AAI (arts. 11.2 y 29 del Texto Refundido de 2016); y (6) La AAI no excluye la necesaria obtención, en su caso, del título de ocupación del dominio público pertinente (art. 11.3).

Dicho esto, vamos a ocuparnos a continuación, sin ánimo de exhaustividad, de aquellas cuestiones en las que los desarrollos autonómicos resultan más variados, interesantes o problemáticos, siguiendo este orden: EIA, urbanismo y ordenación territorial, licencia de actividad y otras intervenciones sectoriales.

8.1. EIA y AAI

La evaluación de impacto ambiental (EIA) y la autorización ambiental integrada (AAI) son dos técnicas de prevención asumidas entre nosotros por mediación del Derecho comunitario europeo, pero con orígenes y características diferentes. La EIA tiene su origen, como es bien sabido, en el Derecho norteamericano, mientras que las fuentes de la prevención y control integrados de la contaminación (AAI) son más difusas. La AAI es un típico acto de naturaleza autorizatoria, es decir, de comprobación reglada del cumplimiento de ciertas condiciones para el ejercicio de una actividad, mientras que la EIA carece, en principio, de naturaleza decisoria, limitándose a suministrar elementos de juicio para la decisión relativa a la aprobación o autorización de proyectos, sin predeterminedar de forma absoluta su sentido. Por fin, tanto el ámbito de aplicación como el objeto de conocimiento de la EIA son sustancialmente más amplios que los de la AAI, pero incluyen los de esta última (prácticamente todas las instalaciones sujetas a AAI lo están asimismo a EIA, y desde luego ninguna temática ambiental es ajena a la EIA, tampoco por tanto la propia de la AAI)⁴⁷.

Cuando el legislador comunitario europeo introdujo en 1996 la prevención y control integrados de la contaminación no se planteó en modo alguno, acaso por todas las diferencias señaladas, fusionar ambas técnicas preventivas en relación con las instalaciones industriales sujetas al nuevo régimen, ni estableció una determinada manera de articular los respectivos procedimientos (el de la EIA databa, como es sabido, de 1985), limitándose a exigir (lo que supone ya ciertamente un principio de articulación) que los resultados de la EIA fueran tenidos en cuenta a la hora de otorgar o denegar el “permiso”; sin que las cosas no hayan cambiado a este respecto desde entonces⁴⁸.

Por su parte, el legislador básico, que había apostado claramente desde un principio (Real Decreto legislativo de 1986 y Reglamento de 1988⁴⁹) por la configuración de la EIA como un trámite o conjunto de trámites insertos dentro de otro procedimiento principal (distinción entre órgano ambiental y sustantivo, etc.), el cual, cuando menos residualmente, pero en no pocas

⁴⁷ Vid., sobre estas cuestiones, con más detalle, ROSA MORENO, J., “AAI y EIA: un enfoque integrado”, en: AAVV, *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 99 y ss.; y mi trabajo “Evaluación de impacto ambiental y autorización ambiental integrada”, en: A. Nogueira López (coord.), *Evaluación de impacto ambiental (evolución normativo jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial)*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 69 y ss.

⁴⁸ Art. 9.2 de la Directiva 96/61/CE; y art. 5.3 de la Directiva 2010/75/UE.

⁴⁹ Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental; y Reglamento para su ejecución, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre.

ocasiones, venía a ser el de la por entonces vigente licencia de actividades clasificadas⁵⁰, optó también con claridad por integrar aquella ahora dentro del nuevo procedimiento para el otorgamiento de la AAI, que venía a sustituir con ventaja (sobre esto volveremos después) al de la referida licencia, aunque sin prescribir tampoco una forma concreta de integración, dejando justamente en este punto un cierto espacio para el desarrollo legislativo autonómico⁵¹.

Las legislaciones autonómicas de desarrollo en la materia se han detenido en ocasiones en concretar esa integración procedimental, y lo han hecho en general de manera ortodoxa y respetuosa con la doble legislación básica objeto aquí de combinación (la relativa a la prevención y control integrados de la contaminación y la de evaluación ambiental), distinguiendo también en estos casos, al menos formalmente, entre “órgano sustantivo”, el competente para otorgar la AAI, y “órgano ambiental”, el competente para formular la Declaración de impacto ambiental (DIA), y tratando esta última como un “informe” con identidad propia y previo a la resolución de otorgamiento de aquella. Un buen ejemplo de esta manera de proceder se encuentra en la legislación valenciana⁵².

La tendencia general, no obstante, de la mayor parte de las legislaciones autonómicas de atribuir ambas competencias al mismo órgano de las Consejerías o Departamentos con responsabilidad en materia ambiental, y la filosofía subyacente a alguna de ellas (en particular, la legislación andaluza) de considerar en todo caso, también en éste, la EIA como el procedimiento “principal” en materia de prevención, está llevando en la práctica, en muchos casos, a desdibujar el planteamiento formal de origen de la legislación básica, poniendo en pie de igualdad los dos “pronunciamientos” (AAI y DIA) o, dicho de otra manera, produciendo *de facto* una fusión entre ambos procedimientos.

Con un planteamiento de las cosas, a mi juicio, excesivamente formalista, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha censurado en al menos dos ocasiones este tipo de prácticas, a saber, que en el caso de instalaciones sujetas a AAI la

⁵⁰ Disposición adicional, letra e) del Reglamento aprobado por Real Decreto 1131/1988.

⁵¹ Art. 11.4 de la Ley 16/2002 y hoy del Texto Refundido de 2016 (“Las comunidades autónomas dispondrán lo necesario para incluir las siguientes actuaciones en el procedimiento de otorgamiento y modificación de la autorización ambiental integrada: a) Las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental...”). No hay espacio para la regulación propia, claro está, en el caso de EIA de competencia estatal, en el que se produce una doble integración de la EIA en el procedimiento de otorgamiento de la AAI (autonómica) y de la autorización sustantiva (estatal), que cuenta con un desarrollo preciso en la propia legislación básica (art. 28 del Texto Refundido de 2016 y arts. 17 y ss. del Reglamento de 2013).

⁵² Ley 6/2014, de prevención, calidad y control ambiental de actividades (arts. 14, 18, 19 y 32).

Declaración de Impacto Ambiental (obviamente favorable) no vea la luz sino hasta la Resolución de otorgamiento de la AAI, como parte integrante de ésta, sin constituir, como a su entender resulta obligado, un pronunciamiento previo, objeto de notificación y publicidad independientes⁵³. El principal argumento que utiliza esta jurisprudencia es que con tal forma de proceder se pierde la función característica de la EIA (conforme a la normativa comunitaria europea y a la propia legislación básica), que no es otra que la de servir como elemento de juicio relevante antes de tomar la decisión final sobre la aprobación o autorización del proyecto, que en estos casos es la propia AAI.

Como decía, no comparto esta jurisprudencia. El argumento sería aceptable si se refiriera a proyectos cuya aprobación o autorización final depende de consideraciones no ambientales y de carácter discrecional (por eje., la construcción de un tramo de carretera), pero tratándose de instalaciones cuya autorización “sustantiva” es también de naturaleza ambiental (la AAI), convertir la EIA en parte de esa autorización no significa en modo alguno hacerla de menos, sino antes al contrario realzar su importancia.

8.2. Urbanismo y ordenación territorial

La AAI es una técnica de intervención de carácter estrictamente ambiental, que no engloba, en principio, los controles preventivos del cumplimiento de otras normativas sectoriales, entre ellas, por lo que ahora importa, las de carácter urbanístico y de ordenación territorial, ni reemplaza en consecuencia a la tradicional licencia de obras ni, en su caso, a la autorización excepcional para la construcción de la instalación en suelo no urbanizable.

La legislación básica se ocupó parcialmente desde un principio de la articulación entre AAI y licencia de obras, mediante la exigencia de un “informe urbanístico previo” del Ayuntamiento en cuyo término municipal pretendiera llevarse a cabo la instalación, inspirada en previsiones equivalentes de la vieja regulación del RAMINP, y que la propia legislación básica regulaba ya con suficiencia en cuestión de plazos y efectos (art. 15 de la Ley 16/2002 y hoy del Texto Refundido de 2016). Otros aspectos de esta figura se prestaban, sin embargo, al desarrollo legislativo, que en efecto acometieron algunas Comunidades Autónomas, fundamentalmente en lo relativo al objeto y contenido del informe (así, por eje., con especial detalle, las legislaciones valenciana y aragonesa⁵⁴). Sobre este mismo tema incide ahora también, al

⁵³ SSTS de 9 de julio de 2015 (núm. de recurso 3539/2013) y de 18 de julio de 2017 (núm. de recurso 2324/2016).

⁵⁴ Comunidad Valenciana: Ley 6/2014 (art. 22), y antes, el art. 24 del Decreto 127/2006, de desarrollo de la Ley 2/2006; Aragón: Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón (art. 45), no ya tanto el art. 53 de la vigente Ley 11/2014.

menos en un sentido limitativo, la nueva legislación básica (art. 7 del Reglamento de 2013)⁵⁵.

La relación entre dicho informe previo y la ulterior licencia de obras también fue objeto inicialmente de regulación, con carácter básico, por el art. 5 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 16/2002, aprobado Real Decreto 509/2007, creando, de manera a mi juicio equivocada, una vinculación de la licencia al informe en todos los aspectos por él considerados. Afortunadamente, el nuevo Reglamento de 2013 (art. 7) ya no hace referencia a esta vinculación, limitándose a reiterar la independencia entre ambos, es decir, la necesidad de obtener la licencia de obras una vez conseguida la AAI, sin perjuicio de la previa solicitud/emisión del informe, que cumple una función de evitación de largos y costosos procedimientos de autorización ambiental que pudieran resultar inútiles por causas urbanísticas originarias⁵⁶. No obstante, en algunas legislaciones autonómicas no actualizadas quedan reminiscencias de aquella primera regulación estatal⁵⁷.

De lo que nunca, ni antes ni ahora, se ha ocupado la legislación básica es de la articulación de la AAI con la autorización especial, de competencia autonómica, para el emplazamiento de las instalaciones en suelo no urbanizable. Era y sigue siendo, pues, éste un extremo enteramente abierto a los desarrollos legislativos autonómicos, que ofrecen a este respecto soluciones de lo más dispares. Desde su previa obtención como requisito para poder iniciar el procedimiento de otorgamiento de la AAI, que es la opción de la vigente legislación valenciana y, a mi juicio, tal vez la preferible desde el punto de vista práctico⁵⁸, pasando por la integración de la primera en la segunda, con a su vez distintas variantes (sólo procedimental o también sustantiva)⁵⁹, hasta llegar a la precedencia de la AAI respecto de la

⁵⁵ Todas estas cuestiones son abordadas con detalle en el trabajo de CASADO CASADO, L., Id., “El informe urbanístico en el procedimiento de autorización ambiental integrada: alcance, naturaleza y efectos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 7, Núm. 2 (2016).

⁵⁶ Me he ocupado con detalle de este tema en dos trabajos anteriores: “La relación entre informe urbanístico previo y licencia de obras en el marco de la autorización ambiental integrada”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2016, núm. 8, 2017, pp. 283 y ss.; y *Autorización ambiental integrada y licencias municipales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 71 y ss.

⁵⁷ En Andalucía, el art. 17.4 del Decreto 356/2010 (en relación con la autorización ambiental unificada); y en Extremadura, el art. 7.6 del Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental, aprobado por Decreto 81/2011, de 20 de mayo, no derogado por la nueva Ley 16/2015.

⁵⁸ Ley 6/2014 (art. 11).

⁵⁹ Sólo procedimental, en la anterior legislación valenciana (art. 8 de la Ley 2/2006). Y sustantiva (con inclusión de esta autorización especial en la misma AAI), en las legislaciones navarra [art. 12 a) de la Ley Foral 4/2005] y aragonesa [art. 48.1, b).2º de la Ley 11/2014].

autorización de ocupación de suelo no urbanizable (Castilla y León⁶⁰), que sería además posiblemente la solución que por defecto cabría extraer de las reglas generales sobre estas cuestiones contenidas en la legislación básica (art. 11.2 del Texto Refundido de 2016).

8.3. AAI y licencia municipal de actividad

La licencia municipal de actividades clasificadas fue concebida en su momento como una intervención integral en materia de contaminación (y seguridad) para toda clase de instalaciones industriales y de servicios, aunque con un limitado nivel de exigencia desde un punto de vista sustantivo. Por ésta y otras razones, con el tiempo se fueron superponiendo a ella distintas clases de intervenciones sectoriales más exigentes (en materia de contaminación atmosférica, vertidos, residuos peligrosos, etc.). Cuando se introdujo el enfoque de la prevención y control integrados de la contaminación, cuyo objetivo primordial era remplazar todo este conjunto de intervenciones sectoriales en relación con las instalaciones industriales de mayor potencial contaminante, la suerte de aquella licencia parecía echada: desaparecer y permitir que su poderoso sustituto (la AAI) absorbiera sus cometidos residuales en relación con dichas instalaciones.

El planteamiento de la legislación básica a este respecto fue, sin embargo, un tanto más complejo. Partía ciertamente en principio de la sustitución, previendo expresamente, dentro del procedimiento de otorgamiento de la AAI, la emisión por parte del Ayuntamiento de un informe sobre los aspectos ambientales (no urbanísticos) de su competencia (art. 18 de la Ley 16/2002 y hoy del Texto Refundido de 2016). Pero optaba después por el mantenimiento de la licencia de actividad, si bien en condiciones precarias, esto es, sin procedimiento propio, a los solos efectos de la emisión por el Ayuntamiento de la licencia y con plena vinculación a todos los pronunciamientos incluidos en la AAI (art. 29.1 de la Ley 16/2002). Y por fin dotaba implícitamente a todo este conjunto de previsiones de un marcado carácter dispositivo o supletorio, al permitir que las legislaciones autonómicas de desarrollo pudieran resolver las cuestiones aquí planteadas en unos términos diferentes (art. 29.2 de la Ley 16/2002). La legislación básica vigente mantiene el mismo planteamiento con la sola sustitución del término “licencia” por el más abierto de “intervención administrativa” municipal (art. 29 del Texto Refundido de 2016), a modo de transposición de la Directiva de servicios.

Así las cosas, las Comunidades Autónomas (que, no se olvide, han dejado mayoritariamente sin efecto en sus respectivos territorios, con el permiso del

⁶⁰ Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de 2015 (art. 10.2).

Estado, la vieja reglamentación del RAMINP, sustituida por sus propios sistemas generales de intervención de actividades⁶¹) fueron tomando en lo que ahora importa decisiones variadas.

Dentro de las que cuentan con desarrollo de la legislación básica en materia de prevención y control integrados de la contaminación, la mayoría (siguiendo el ejemplo de la primera legislación catalana, que como ya sabemos precedió a la legislación básica y había resuelto la cuestión en estos términos⁶²) ha ido apostando por la plena sustitución de la licencia de actividad (o cualquier otra forma de intervención municipal no urbanística), es decir, por su supresión en el caso de instalaciones sujetas a AAI. Así, por orden cronológico, La Rioja, Castilla y León, Navarra, la Comunidad Valenciana (a partir de la Ley 2/2006), Aragón, y más tardíamente también Extremadura, Canarias e Islas Baleares.

Dentro de este mismo grupo de Comunidades, tan sólo Andalucía apostó expresamente desde el principio por su mantenimiento⁶³, que es obviamente la misma situación en la que se encuentran, en principio, aquellas otras Comunidades que nunca han contado y siguen sin contar con un desarrollo legislativo en la materia (País Vasco, Madrid, Galicia, Castilla-La Mancha y Asturias), a la vista de la ya conocida regla supletoria de legislación básica.

Pero en un momento posterior otras tres Comunidades del primer grupo (de las que cuentan con desarrollo legislativo) se han inclinado también expresamente por mantener o recuperar la licencia municipal de actividad posterior a la AAI, con motivaciones siempre de índole práctica, pero diversas. La Región de Murcia (en dos sucesivas versiones), tal vez por fidelidad a las supuestas “exigencias” de la legislación básica⁶⁴. Cataluña, rectificando su planteamiento inicial, con el fin de derivar las cuestiones de seguridad y, en particular, las de prevención de incendios hacia esa licencia, limitando la AAI a su objeto propio⁶⁵. Y Cantabria, con la a mi juicio más discutible de todas, de dispensar a las autoridades autonómicas (con ocasión del otorgamiento de la AAI) de la necesidad de aplicar las Ordenanzas municipales existentes en materia de ruidos⁶⁶.

⁶¹ Vid., sobre el mantenimiento de la vigencia del RAMINP en algunas Comunidades Autónomas, SANTAMARÍA ARINAS, R., “La ultraactividad del viejo RAMINP frente a los retos de la nueva policía de actividades clasificadas”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 33, 2016, pp. 213 y ss.

⁶² La ya citada Ley 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental.

⁶³ A través de la Ley 7/2007, de gestión integrada de la calidad ambiental.

⁶⁴ Ley 4/2009, de protección ambiental integrada, parcialmente modificada por la Ley 2/2017, de 13 de febrero.

⁶⁵ A través de la nueva Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades.

⁶⁶ Reglamento de la Ley 17/2006, de control ambiental integrado, aprobado por Decreto 19/2010, de 18 de marzo.

Me he ocupado por extenso de todas estas cuestiones en un trabajo anterior⁶⁷. No profundizaré, pues, más en ellas ahora. Baste decir que, siendo a mi juicio indiscutible la legitimidad (aunque no con cualesquier fines) del mantenimiento de la intervención municipal no urbanística ulterior a la AAI, se echa de menos, no obstante, en todas las legislaciones autonómicas que han apostado por esta vía un mayor esfuerzo en resolver todos los problemas prácticos que plantea la coexistencia de ambos tipos de intervención, tampoco despejados por la legislación básica.

8.4. Otras intervenciones

Con lo indicado hasta ahora no se agotan las posibilidades de articulación de la AAI con otras intervenciones sectoriales recayentes sobre el mismo tipo de instalaciones, sea en un sentido de integración dentro del procedimiento de aquélla o de establecimiento de algún otro tipo de relación desde su respectiva independencia. Para todo ello, las Comunidades Autónomas siguen contando con un margen de desarrollo legislativo dentro de las coordinadas generales antes apuntadas establecidas por la legislación básica.

Así, por ejemplo, Andalucía creó en 2011 un control preventivo del “impacto sobre la salud” de cierto tipo de actividades industriales y de servicios, entre ellas, las sujetas a AAI, que se articula a través de un informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Salud a emitir dentro del procedimiento para el otorgamiento de dicha autorización⁶⁸.

Con todo, quizás la legislación autonómica que más atención ha prestado a este tipo de conexiones ha sido siempre la legislación valenciana, tanto en su versión primera como en la hoy vigente. Las intervenciones en materia de industria aparecían tratadas con detalle en aquélla, no tanto por la actual⁶⁹. Y de los eventuales títulos de ocupación del dominio público necesarios en su caso se exige acreditar cuando menos su solicitud para poder iniciar el procedimiento de otorgamiento de la AAI⁷⁰.

⁶⁷ *Autorización ambiental integrada y licencias municipales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 106 y ss.

⁶⁸ Arts. 24 de la Ley 7/2007, en la redacción dada al mismo por la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de salud pública de Andalucía. En realidad, la exigencia no fue efectiva hasta la entrada en vigor del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la evaluación del impacto en la salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

⁶⁹ Ley 2/2006 (art. 10); y Ley 6/2014 (art. 10).

⁷⁰ Ley 6/2014 (art. 12).

9. PERSPECTIVAS DE FUTURO

El título del Seminario del que trae causa este pequeño trabajo incluía no sólo el obligado balance del estado de cosas actual a propósito de la temática que nos convocaba, lo que en la parcela que me corresponde he intentado hacer en los apartados anteriores, sino también la invitación a señalar algunas perspectivas de futuro. Pues bien, creo que no resulta arriesgado hacer, muy brevemente, los dos siguientes vaticinios.

Por lo que se refiere estrictamente a la temática abordada en el trabajo, esto es, la de los desarrollos legislativos autonómicos en materia de prevención y control integrados de la contaminación, cabe augurar que éstos se seguirán manteniendo en un papel muy secundario, como el que tienen en la actualidad y se ha intentado mostrar en las páginas anteriores. Los posibles avances en esta materia (extensión de su ámbito de aplicación, régimen sustantivo, etc.) van a seguir dependiendo de la iniciativa de las instituciones comunitarias europeas. No es previsible que el Estado, que se limitará como hasta ahora a recogerlos en su legislación básica, ni las Comunidades Autónomas se planteen asumir a este respecto un liderazgo mayor.

En cambio, y por lo que se refiere a la temática apuntada en la introducción, pero no afrontada con detalle en el trabajo, la de los “nuevos sistemas autonómicos de autorizaciones ambientales”, es decir, los regímenes de intervención aplicables al resto de actividades industriales y de servicios, lo previsible es justamente lo contrario, es decir, que el protagonismo siga correspondiendo a las legislaciones autonómicas, sin recuperación por la legislación básica del espacio en su día abandonado, y que aquéllas continúen evolucionando al calor fundamentalmente de sus respectivas experiencias.