

# LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA: LA INTEGRACIÓN HORIZONTAL DE LAS AUTORIZACIONES SECTORIALES Y SU RELACIÓN CON OTROS MECANISMOS PREVENTIVOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL<sup>1</sup>.

Juan José Pernas García

## I. INTRODUCCIÓN: LA LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN SECTORIAL.

El enfoque clásico de la normativa comunitaria sobre control de las emisiones industriales era predominantemente *sectorial*. La inadaptación de esta técnica a los imperativos ecológicos, focalizados fundamentalmente en la idea de interconexión de los medios o vectores ecológicos, hace que no se tenga en cuenta la *transferencia* de la contaminación de un medio receptor a otro. La divergencia de exigencias de control de la polución para un medio u otro, así como las diferentes autoridades competentes implicadas, provoca la no eliminación o reducción de la contaminación sino la mera traslación a otro medio, e incrementa la *complejidad del procedimiento autorizatorio* de las instalaciones industriales.

A partir de la década de los ochenta surge la necesidad de ofrecer una nueva óptica para el control de la polución industrial. Era necesario desarrollar una estrategia de aproximación basada en un enfoque coherente y coordinado de *tratamiento integral y global de la polución* –entendida en términos generales; al agua al aire o al suelo– derivada de las actividades industriales.

Tras el impulso dado por el V Programa de Acción Ambiental de la Comunidad Europea<sup>2</sup> a la instauración de la técnica del control integrado de la contaminación, surge la *Directiva 96/61 relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación atmosférica*<sup>3</sup> (también denominada IPPC, que hace referencia a la denominación inglesa *Integrated Pollution Preventive Control*).

---

1 Versión escrita de la conferencia presentada en la *Xornada sobre o novo réxime xurídico das autorizacións ambientais*, organizada por la Escola Galega de Administración Pública (EGAP) y celebrada en Coruña los días 10 y 11 de diciembre de 2002, en la Delegación Provincial de la Consellería de Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública.

2 V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993.

3 DOCE L 257, 10/10/1996. Los plazos de aplicación de la Directiva son los siguientes: Entrada en vigor (artículo 22), 20 días después de su publicación (10/10/1996), es decir, el 30/10/1996; plazo de transposición (artículo 21), tres años desde la entrada en vigor, 30/10/1999; plazo de aplicación a nuevas instalaciones (artículo 4), tres años después desde la entrada en vigor 30/10/1999; plazo para las existentes (artículo 5),

La Directiva 96/61 relativa a la prevención y control integrados de la contaminación establece como objetivo fundamental la prevención y reducción integradas de la contaminación procedente de ciertas actividades estableciendo medidas para evitar o, cuando ello sea posible, reducir las emisiones de dichas actividades en la atmósfera, el agua, y el suelo, con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto<sup>4</sup>. Para ello, se articula un sistema autorizador en el que se consideran todas y cada una de las partes del proceso productivo, y se tiene en cuenta la necesidad de establecer una adecuada relación entre la cuantía de las emisiones y las características del medio receptor en el caso concreto.

La Directiva posibilita la instauración de un sistema de ventanilla única, que permita tramitar de manera simultánea, mediante un permiso único e integrado, las diversas autorizaciones exigidas, evitando así la dispersión de organismos y condiciones de autorización provocada por un sistema de control sectorial de las distintas formas de contaminación. Pretende facilitar así la labor de control de la administración, la aplicación de la normativa ambiental y su cumplimiento por parte de los agentes implicados de un modo más sencillo y económico.

La Comisión señalaba en la Exposición de motivos de la Propuesta inicial de Directiva lo siguiente:

“Si la legislación sectorial para los diferentes tipos de contaminación continúa aumentando, el resultado será un sistema cada vez más complicado tanto para los que lo gestionan como para los que deben cumplirlo. Una de las consecuencias negativas podría ser la aparición de incentivos a corto plazo, insostenibles, por otra parte, para desviar residuos al medio que, al menos temporalmente, esté menos protegido. Un enfoque integrado fomenta también la coherencia nacional en cuestiones como sanciones y procedimientos para asegurar el cumplimiento de las disposiciones. Un marco más firme, que pueda alentar la planificación anticipada, sería beneficioso tanto para el medio ambiente como para la industria. La concesión de permisos por un único organismo, o bien un organismo principal (que actuaría por ejemplo, en representación de otras autoridades competentes con su consentimiento), ya fuese a nivel nacional, regional o local, simplificaría también la relación entre empresarios y organismos responsables de la reglamentación sobre medio ambiente. De este modo, también las autoridades competentes tendrían más libertad para tomar decisiones más efectivas. Pues a veces, se da el caso de que los funcionarios pueden ver que una opción determinada sería la mejor para el medio ambiente en su conjunto, pero están obligados por la legislación de carácter meramente sectorial sobre el agua, el aire y la tierra centrarse sólo en un medio, aumentando de este modo el riesgo de que se produzcan daños en otros”<sup>5</sup>.

La Directiva IPPC ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento interno mediante la aprobación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC)<sup>6</sup>. La LPCIC somete a autorización ambiental integrada (AAI) la construcción, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial, de las instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en el

---

ocho años desde la fecha de puesta en aplicación, 30/10/2007; primer informe a la Comisión sobre los valores límites (artículo 16), 18 meses desde la fecha de aplicación, 30/4/2001; y primer informe de aplicación (artículo 16), tres años desde la aplicación, 30/10/2002.

4 LOPERENA habla del “principio de control integrado de la contaminación” como un principio de la actividad de protección ambiental (Vid. LOPERENA ROTA, *Los principios del derecho ambiental*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, p. 111).

5 Exposición de Motivos de la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, p.12.

6 BOE núm. 157, de 2 de julio de 2002.

anejo 1. La finalidad de la autorización ambiental integrada es doble. De una parte, establecer todas aquellas condiciones que garanticen la prevención y el control integrados de la contaminación de las instalaciones industriales sometidas a dicho régimen, mediante un procedimiento que asegure la coordinación de las distintas Administraciones públicas que deben intervenir en la concesión de dicha autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares. En segundo término, disponer de un sistema de prevención y control de la contaminación que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles<sup>7</sup>.

En la LPCIC BETANCOR identifica dos ámbitos de realización de la integración: integración vertical-territorial o inter-administrativa e integración horizontal-funcional o intra-administrativa<sup>8</sup>. La primera hace alusión a la integración en la AAI de los controles ambientales que lleva a cabo la Administración General del Estado y los Ayuntamientos. En el segundo supuesto, la AAI pretende integrar, en un solo procedimiento, las autorizaciones y controles ambientales que son competencia de la Administración autonómica. Vamos a centrar nuestro estudio en la integración horizontal-funcional, sin perjuicio de alguna referencia obligada a los conflictos competenciales que se plantean entre el Estado y las CCAA's en el marco de los instrumentos preventivos de protección ambiental.

La Ley 16/2002 define la autorización ambiental integrada del siguiente modo:

“Es la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular.”<sup>9</sup>

La LPCIC reitera la definición comunitaria, concretando algunos de sus aspectos. Se trata de una resolución única en la que se integra todas las condiciones ambientales de instalación, de apertura y de funcionamiento de la instalación industrial. Las distintas autorizaciones de emisión, vertido y producción y gestión de residuos se integran, a través de la técnica de los informes preceptivos y vinculantes, en una autorización ambiental única e integrada<sup>10</sup>.

---

7 Artículo 11, apartado 1.

8 Cfr. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados*, Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, año 4, núm. 46, octubre 2002, p.5.

9 Artículo 3 a).

10 BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones del derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, pp.1005-1006) y VALENCIA MARTÍN (cfr. *El régimen jurídico del control integrado de la contaminación*, NUE, núm. 153, 1997, p.145) se manifestaban, incluso antes de la aprobación de la LPCIC, a favor de la utilización de técnica del informe vinculante, como una forma de integración de la autorización estatal de vertidos y de coordinación de las competencias de las diferentes administraciones intervinientes .

La Ley de prevención y control integrados de la contaminación industrial en su afán de integrar todos los procedimientos de emisión, vertido, gestión y gestión de sustancias contaminantes, supone la “derogación”, respecto de las actividades industriales incluidas en su ámbito de aplicación, de las prescripciones establecidas en la legislación sectorial, con relación a los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento de las siguientes autorizaciones ambientales:

- Autorizaciones de producción y gestión de residuos reguladas en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (LR).
- Autorizaciones de incineración de residuos municipales reguladas en el Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, por el que se establecen nuevas normas sobre la limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de incineración de residuos municipales.
- Autorizaciones de incineración de residuos peligrosos reguladas en el Real Decreto 1217/1997, de 18 de julio, relativo a la incineración de residuos peligrosos y de modificación del Real Decreto 1088/1992.
- Autorizaciones de vertidos a las aguas continentales de cuencas intracomunitarias, reguladas en el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio (LAG).
- Autorizaciones de vertidos al dominio público marítimo terrestre, desde tierra al mar, reguladas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC).
- Autorizaciones e informes vinculantes en materia de contaminación atmosférica reguladas en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico (LAt) y en sus normas de desarrollo.

Se exceptúan de la “derogación” los aspectos de la Legislación sectorial a los que remite la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación; en particular los siguientes:

- Obligaciones de control y suministro de informaciones de los titulares (artículo 5, apartado b LPCIC).
- La documentación exigida por la Ley de aguas y la Ley de costas en la solicitud de autorización de vertidos (artículo 12, apartado 1, c LPCIC).
- Documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos en la legislación sectorial, incluida la referida a fianzas y seguros exigidos por la legislación sectorial (artículo 12, apartado 1, e LPCIC).
- Lo previsto en la legislación de aguas sobre la características del vertido y las medidas correctoras, cuando el Organismo de cuenca no haya emitido el informe preceptivo y vinculante sobre la autorización de vertido a aguas intercomunitarias, a los efectos de su inclusión, por la autoridad autonómica, en el condicionado de la autorización ambiental integrada (artículo 19, apartado 3 LPCIC).
- Las prescripciones de la legislación sectorial sobre el contenido de la autorización, no incluidas en la Ley de prevención y control integrados (22, apartado 1, g). Como las previstas en el artículo 245 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico.
- Los supuestos de revisión o modificación de la autorización ambiental integrada previsto en la legislación de aguas (26.1.d LPCIC) y en el resto de la legislación sectorial (26.1.e LPCIC).

- Las infracciones administrativas previstas en la legislación sectorial (artículo 31 LPCIC).

La LPCIC “deroga”, respecto de la instalaciones sometidas al ámbito de aplicación de la LPCIC, las disposiciones procedimentales previstas en la legislación sectorial. Permanecen plenamente vigentes las previsiones legales de carácter sustantivo recogidas en la *LAg*, la *LC*, la *LR* y la *LA<sub>t</sub>* y su normativa de desarrollo, y que deben conformar el condicionado de la AAI.

El condicionado de la AAI fija los valores límite de emisión. En tanto no se fijen tales valores límite deberán cumplirse como mínimo los establecidos en las normas sectorial enumerada en el Anejo II de la LPCIC<sup>11</sup> y, en su caso, en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas (artículo 7.2 LPCIC). La normativa sectorial establece, pues, el estándar mínimo de calidad de las emisiones que deben cumplir las instalaciones del Anexo I de la LPCIC. La LPCIC establece, también, que la solicitud de autorización requerirá la presentación de la información exigida por la legislación sectorial (artículo 12.1 f) y que la AAI incluirá las medidas o condiciones establecidas por la legislación sectorial (artículo 22.1 g). Estas cláusulas son una puerta abierta al contenido sustantivo y a las exigencias complementarias de la legislación sectorial. Asimismo, las exigencias básicas de la LPCIC tendrán que completarse con las obligaciones y condiciones complementarias de la normativa autonómica. Es el caso, por ejemplo, de la de la Ley 7/1997 sobre ruido de Galicia, donde se exige la presentación por el promotor de un estudio de impacto acústico en el marco del procedimiento autorizatorio.

La integración pretendida por la LPCIC no es plena. La LPCIC no logra el objetivo inicial de articular un régimen jurídico de autorización ambiental integrada. Tal conclusión se deduce claramente, tanto de la lectura del artículo 11 LPCIC, como del análisis de todo el régimen jurídico diseñado por la LPCIC<sup>12</sup>. No se trata de una autorización única para toda la instalación industrial. Se trata de una autorización parcialmente integral. No se integra la licencia de actividades clasificadas, ni las exigencias legales en materia de accidentes graves, ni tan siquiera se realiza un esfuerzo para integrar

---

11 El contenido del Anexo 2 es el siguiente: 1. Real Decreto 108/1991, de 1 de febrero, sobre la prevención y reducción de la contaminación del medio ambiente producida por el amianto; 2. Ley de Aguas, Texto refundido aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; 3. Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de dominio público hidráulico; 4. Orden de 12 de noviembre de 1987, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sobre normas de emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias nocivas o peligrosas contenidas en el vertido de aguas residuales: desarrollada por las Ordenes de 13 de marzo de 1989 y de 28 de junio de 1991, y modificada por la Orden de 25 de mayo de 1992; 5. Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra a mar desarrollado por la Orden de 31 de octubre de 1989, por la que se establecen normas de emisión, objetivos de calidad, métodos de medida de referencia y procedimientos de control relativos a determinadas sustancias peligrosas contenidas en los vertidos desde tierra a mar modificada por la Orden de 9 de mayo de 1991 y desarrollada por la Orden de 28 de octubre de 1992 (del 2 al 6 y el 12); 6. 7.; 8. Orden de 18 de abril de 1991, por la que se establecen normas para reducir la contaminación producida por los residuos de las industrias del dióxido de titanio; 9.; 10. Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos; 11. Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, básica de residuos tóxicos y peligrosos, modificado por el Real Decreto 952/1997, de 20 de junio, en lo no derogado por la Ley 10/1998, de 21 de abril de residuos; 12. Orden de 28 de febrero de 1989, sobre gestión de los aceites usados modificada por Orden de 13 de junio de 1990; 13.; 16. Todas aquellas normas aplicables que modifiquen o desarrollen la normativa anterior.

12 En este mismo orden de ideas, véase FORTES MARTÍN, Antonio, *Análisis de la autorización Ambiental Integrada: la trascendencia de la vieja técnica autorizatoria en la nueva concepción ambiental de la prevención y el control integrados de la contaminación*, Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, Octubre de 2002, pp.42 y 49.

un instrumento tan parejo a la AAI, como es la evaluación de impacto ambiental.

## II. LA INTEGRACIÓN HORIZONTAL DE LAS AUTORIZACIONES SECTORIALES EN LA AAI.

### A. Autorización de vertidos a aguas continentales.

La autorización de vertidos a aguas continentales aparece regulada en los artículos 100 a 108 de la LAg<sup>13</sup>, el Real Decreto 849/1986 por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico<sup>14</sup> y el Real Decreto 484/1995 por el que se establecieron las medidas de regularización y control de los vertidos<sup>15</sup>.

La integración se lleva a cabo de modo diverso según se trate de autorizaciones de vertido a aguas intracomunitarias, competencia del órgano correspondiente de la CCAA –en el caso gallego Aguas de Galicia-, o a aguas intercomunitarias, competencia de estatal, a través de las confederaciones hidrográficas.

El procedimiento de concesión de las autorizaciones de vertido a aguas intracomunitarias se integran plenamente en la AAI.

En el supuesto de que la instalación sometida a autorización ambiental integrada precise, de acuerdo con la legislación de aguas, de autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, el Organismo de cuenca deberá emitir un informe sobre la admisibilidad del vertido y, en su caso, determinar las características del mismo y las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas<sup>16</sup>. Se integra, pues, la autorización estatal a aguas intercomunitarias en el procedimiento de AAI, mediante su conversión en un informe preceptivo y vinculante del Organismo de cuenca correspondiente. La autorización estatal se convierte en un acto de trámite del procedimiento de autorización ambiental integrada<sup>17</sup>.

En todo caso, deberán establecerse instrumentos de colaboración entre la Administración ambiental autonómica y el Organismo de cuenca, de acuerdo con lo previstos en la LRJAP-PAC. El recurso a la delegación de competencia o a la encomienda de gestión por parte del organismo de cuenca y a favor de las Administraciones ambientales o, en su caso, hidráulicas de las CCAA serían algunas de las posibilidades más interesantes<sup>18</sup>. Así, la intervención de los organismos de cuenca en los supuestos de vertidos a aguas intercomunitarias pueda efectuarse por la administración autonómica,

---

13 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas (VOE núm. 176, de 24 de julio; rect. BOE núm. 287, de 30 de noviembre).

14 BOE de 30 de abril de 1986.

15 BOE de 21 de abril de 1995.

16 Artículo 19, apartado 1.

17 Cfr. RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, ÁNGEL, *La autorización ambiental integrada, estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, p.286.

18 Ya existen algunos ejemplos al respecto. Los órganos competentes en materia de aguas intercomunitarias de las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco tienen encomendada la tramitación de las autorizaciones de vertidos en las cuencas del Júcar y Ebro en el caso de Cataluña, y en las cuencas del Norte y del Ebro en el del País Vasco. Esa parece que será la tendencia general en esta materia ya que la mayoría de las CCAA's han reivindicado la encomienda de gestión en materia de vertidos a aguas intercomunitarias. Véase el *Documento de conclusiones del Proyecto relativo a la transposición de la Directiva*

sin que ello suponga una modificación del régimen jurídico y naturaleza del informe a emitir. De este forma se podría conseguir una integración mayor y mejor de procedimientos y autoridades en el marco de la LPCIC.

Con ello no sólo se agilizaría y mejoraría la gestión en los procedimientos de autorización ambiental integrada, sino que se paliarían ciertas disfunciones del sistema de distribución de competentes. En este sentido, se aprecian cierta descoordinación en la gestión de las aguas continentales teniendo presente que mientras las CCHH cuentan con competencias en la tramitación de las autorizaciones de vertido, los órganos ambientales de las CCAA's poseen competencias en materia de protección de la calidad de las aguas<sup>19</sup>.

Debemos señalar también que la LPCIC no altera las competencias estatales relativas a la vigilancia e inspección ni la potestad sancionadora (Disposición final primera).

Con relación a las autorizaciones o concesiones de ocupación o utilización del dominio público hidráulico, La LPCIC dispone que se otorgará con independencia de la concesión de la autorización ambiental integrada<sup>20</sup>. Con relación a competencias autonómicas, el artículo 28 de la Ley 8/1993 reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia señala lo siguiente: "Todas las autorizaciones y concesiones relativas a aprovechamientos de aguas y, en general, al uso y ocupación del dominio público hidráulico se sustanciarán en cada caso en un expediente único, en el que se dictará una sola resolución (...)". Sería conveniente, en aras del objetivo de integración y simplificación administrativa, que la futura Ley Gallega de prevención y control integrados de la contaminación integre, o al menos coordine, la AAI con las autorizaciones o concesiones de ocupación o utilización del dominio público hidráulico.

## **B. Autorización de vertidos de tierra a mar y legislación de costas.**

La LPCIC ha integrado el procedimiento de concesión de éstas autorizaciones de competencia autonómica en la AAI. Con todo, la autoridad competente para otorgar la autorización deberá tener en cuenta las obligaciones sustantivas recogidas en los artículos 56 a 62 de la LC<sup>21</sup> y en su normativa de desarrollo. En el ámbito de nuestra CCAA, debemos tomar igualmente en consideración las previsiones legales de la Ley 8/2001, de 2 de agosto, de protección de calidad de las aguas de las rías de Galicia y de ordenación del servicio público de depuración de las aguas residuales urbanas. La futura Ley gallega de prevención y control integrados deberá integrar las autorizaciones de vertido, directo o indirecto, a las rías dentro en el procedimiento único de la AAI.

La AAI se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deban exigirse para la ocupación o utilización del dominio público de conformidad con los

---

96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, Estudio previo sobre antecedentes y derecho comparado de acompañamiento al Anteproyecto de Ley de prevención y control integrados de la contaminación, Ministerio de Medio ambiente, 2001, p.5.

19 Dicha descoordinación ha sido resaltada en los contactos y las entrevistas mantenidas entre el Ministerio de Medio Ambiente y las CCAA's, en el marco del procedimiento de elaboración de Anteproyecto de Ley. Véase el *Documento de conclusiones del Proyecto relativo a la transposición de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación*, Estudio previo sobre antecedentes y derecho comparado de acompañamiento al Anteproyecto de Ley de prevención y control integrados de la contaminación, Ministerio de Medio ambiente, 2001, p.5.

20 Artículo 11, apartado 3.

21 Ley 22/1988, de julio, de costas (BOE núm. 181, de 29 de julio).

establecido en la LC<sup>22</sup>. Las Comunidades autónomas son competentes para otorgar las autorizaciones de vertido y, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional (Sentencia 149/1991), las autorizaciones de uso de servidumbre de protección. La LPCIC podía haber integrado en la AAI la concesión de la autorización de uso de servidumbre de protección. Parece lógico que en aquellas CCAA donde la competencia en materia de vertidos y en materia de uso de servidumbre de protección esté residenciada en el órgano ambiental, se integre esta última en la AAI.

En cuanto a la concesión de ocupación de dominio público marítimo-terrestre que, en su caso, sea necesaria, señalar que su otorgamiento es competencia del Estado a través del Ministerio de Medio Ambiente. En este sentido se hecha en falta la configuración de un procedimiento de coordinación entre la AAI y la concesión de ocupación del dominio público marítimo terrestre.

En todo caso la articulación de los diferentes procedimientos de autorización y concesión se regirá por lo previsto en el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas<sup>23</sup>, que debería adaptarse a las nuevas exigencias de la LPCIC. El artículo 150 del RD 1471/1989 prevé la tramitación conjunta de las autorizaciones de vertido y de uso en zona de servidumbre de protección, ambas de competencia autonómica, y de la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, de competencia estatal.

### **C. Las autorizaciones en materia de residuos.**

Con relación a las actividades del Anexo I de la LPCIC, las autorizaciones de producción y gestión de residuos de la Ley reguladas en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos<sup>24</sup>, el Real Decreto 833/1988 sobre residuos peligrosos<sup>25</sup> y en el Decreto autonómico 298/2000<sup>26</sup> quedan integradas en la AAI. No es de aplicación el procedimiento autorizador de la legislación de residuos y es sustituido por el nuevo marco procedimental de la LPCIC. Con todo, las obligaciones sustantivas previstas en dicha legislación siguen siendo aplicables.

La LPCIC dispone que la solicitud se acompañara, además de la documentación prevista expresamente en la LPCIC, de cualquier otra documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos establecidos en la legislación sectorial aplicable, incluida, en su caso, la referida a fianzas o seguros obligatorios que sean exigibles de conformidad con la referida legislación sectorial. En este sentido, debemos tomar en consideración que la Ley 10/1998 establece que las autorizaciones de producción de residuos peligrosos podrán quedar sometidas a la constitución de seguro<sup>27</sup>, y las de su gestión quedarán sujetas a la constitución por el solicitante de un seguro de responsabilidad civil y a la prestación de una fianza en la forma y cuantía que en ellas se determine<sup>28</sup>. Tal previsión mantiene plena vigencia en el seno del procedimiento de concesión de la AAI.

---

22 Artículo 11, apartado 3.

23 BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 1989; c.e. BOE núm. 20, de 23 de enero de 1990.

24 BOE de 22 de abril de 1998.

25 BOE de 30 de julio de 1988.

26 Decreto 298/2000, de 7 de diciembre, por el que se regula la autorización y notificación de productor y gestor de residuos de Galicia y se crea el Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia (DOG de 5 de enero de 2001).

27 Artículo 21, apartado 2.

28 Artículo 22, apartado 2.



En este orden de ideas, sería conveniente que el legislador autonómico tomará en consideración el régimen autonómico de fianzas en materia ambiental<sup>29</sup>, para su posible integración en el procedimiento de AAI.

#### **D. La autorización de incineración de residuos.**

El procedimiento de AAI integra igualmente las autorizaciones de incineración de residuos. La LPCIC deja sin aplicación, para las actividades incluidas dentro de su ámbito de aplicación, las disposiciones que articulan el procedimiento específico de autorización de las instalaciones de incineración de residuos; estos es, las exigencias procedimentales del Real Decreto 1088/1992 sobre instalaciones de residuos municipales<sup>30</sup> y del Real Decreto 1217/1997 sobre incineración de residuos peligrosos<sup>31</sup>.

#### **E. La autorización e informe vinculante en materia de contaminación atmosférica.**

También se “derogan”, respecto a las actividades del Anexo I de la LPCIC, las prescripciones establecidas en la Ley 38/1972 de protección del ambiente atmosférico<sup>32</sup> y en su Reglamento de desarrollo, el RD 833/1975<sup>33</sup>, con relación a los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento.

La legislación de protección de la atmósfera no establece, en principio, un régimen autorizador propio para las emisiones atmosféricas. Únicamente prescribe la necesidad de un informe vinculante en materia de protección del ambiente atmosférico, que deberá otorgar el órgano competente de la CCAA. Dicho informe parece hacer alusión al informe vinculante del RAMINP. A mi juicio, la legislación atmosférica fija obligaciones y condiciones específicas que deberán integrarse en el informe vinculante de la CCAA, en el marco del procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal, o, en su caso, en la declaración de impacto ambiental, residenciada en el seno del procedimiento de autorización sustantivo. No articula un procedimiento autorizador específico. Con todo, el hecho de que algunas CCAA's haya interpretado la legislación en el sentido de que si es exigible una autorización específica en materia de protección del ambiente atmosférico, hizo necesario que la LPCIC dispusiera la integración de la autorización atmosférica en el procedimiento de otorgamiento de la AAI.

En estos momentos se está procediendo a la tramitación parlamentaria de un Proyecto de Ley Gallega de protección del ambiente atmosférico<sup>34</sup>, que sin duda deberá ser tomado en consideración en la elaboración de la Ley Gallega de prevención y control integrado de la contaminación. La integración de los procedimientos y de las exigencias ambientales debe partir no sólo, de una ley concreta, como la LPCIC, sino también de la configuración de un ordenamiento jurídico ambiental integrado. Para conseguir un régimen de intervención administrativa simplificado y coherente, el legislador debe legislar de forma más creativa, integrada y sistemática, no mediante la mera acumulación

---

29 Decreto 455/1996, de 7 de noviembre, de fianzas en materia ambiental (DOG, núm.32, de 17 de febrero de 1997)

30 BOE de 30 de septiembre de 1992.

31 BOE de 8 de agosto de 1997.

32 BO de 26 de diciembre de 1972.

33 BOE de 22 de abril de 1975.

34 Véase el *Dictamen de la Comisión 2ª de Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente y Servicios sobre el Proyecto de Ley de protección del ambiente atmosférico de Galicia*, Boletín Oficial del Parlamento de Galicia, núm.243, de 27 de noviembre de 2002.

correlativa de disposiciones, que se limitan a copiar las normas comunitarias y que generan la complejidad innecesaria que caracteriza al ordenamiento ambiental estatal y autonómico.

## II. LA RELACIÓN DE LA AAI CON OTROS MECANISMOS E INSTRUMENTOS PREVENTIVOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL.

### A. Evaluación de impacto ambiental.

La Directiva IPPC aboga en su considerando número décimo por la compatibilidad entre ambas técnicas preventivas, al establecer que:

“Las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente; que en los casos en que deban tomarse en consideración, a efectos de la concesión de la autorización de la autorización, datos o conclusiones que resulten de aplicación de esta última Directiva, la presente Directiva no afectará a la aplicación de la mencionada Directiva”.

La Directiva 97/11, de 4 de marzo de 1997, que modifica el artículo 2 de la Directiva 85/337, en el sentido que da a los Estados la oportunidad de establecer en un *procedimiento único* los trámites previstos en la EIA y el procedimiento autorizatorio de la Directiva IPPC. Esto debe considerarse como una medida necesaria para impedir el solapamiento de ambas técnicas, la descoordinación de las autoridades competentes y la duplicidad de esfuerzos para los promotores de los proyectos, lo cual dotará de una mayor eficacia a los objetivos preventivos del procedimiento autorizatorio. FUENTES BODELÓN dice a este respecto que, a pesar de las posibles dificultades derivadas de la armonización de ambas técnicas en un sólo procedimiento, es conveniente articular estos dos instrumentos preventivos, ya que la necesidad de incorporar la variable ambiental en un procedimiento de autorización -el previsto por la IPPC- carece de sentido cuando se trata de una autorización sustantiva ambiental cuyo objeto primordial coincide con el de la EIA. La conexión e interrelación de ambos sistemas responde a una interpretación lógica, tanto desde un punto de vista material, como desde un punto de vista formal.

La necesidad de constituir ambas técnicas en un único procedimiento, mediante la transposición coordinada de la Directiva IPPC y la Directiva 97/11, se percibe a lo largo de todo el articulado de la Directiva IPPC.

La Ley estatal, erróneamente, desaprovecha la oportunidad para articular un procedimiento único, en el que se integre el procedimiento de la Evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada. La LPCIC elude esa responsabilidad y la traslada a las Comunidades. Se evitó tal previsión al considerar que ello vulneraría el derecho de las CCAA's a establecer su propia autoorganización administrativa, lo cual es, cuando menos, discutible si tenemos en cuenta la competencia estatal exclusiva en materia de legislación básica en materia de medio ambiente. Si tenía sentido, sin embargo, encomendar dicha labor a las CCAA con relación a las figuras propias desarrolladas por la legislación autonómica.

En cambio, la LPCIC obliga a las Comunidades Autónomas a disponer lo necesario para posibilitar la inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada de la actuaciones en materia de evaluación de impacto

ambiental u otras figuras previstas en la normativa autonómica, cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la CCAA<sup>35</sup>. En ese caso, la AAI integrará la declaración de impacto ambiental u otras figuras de evaluación ambiental establecidas en la legislación autonómica<sup>36</sup>.

Con relación a los proyectos cuya competencia sustantiva pertenezca a la CCAA, la integración de la técnica de la EIA en el procedimiento de AAI supone, en principio, la pérdida del objeto del artículo 4.2 del Real Decreto 1302/1986<sup>37</sup> y del artículo 5.5 del Decreto autonómico 442/1990, ambos sobre el régimen jurídico de evaluación de impacto ambiental. Estas disposiciones establecen que en caso de discrepancia entre el órgano sustantivo y el ambiental resolverá el Consello de la Xunta. Si en el marco del desarrollo normativa autonómico se integra plenamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental en el procedimiento de AAI, no tiene sentido que se plantee la discrepancia con el órgano sustantivo.

La Comunidad Autónoma Gallega está desarrollando en la actualidad un anteproyecto de Ley gallega de prevención y control integrado de la contaminación. Será en ella donde se deberá asumir el reto integrador lanzado por la LPCIC. Sería conveniente que la futura Ley gallega integre plenamente ambos procedimientos, en el supuesto de actividades sometidas a prevención y control integrado de la contaminación y a evaluación de impacto ambiental.

En todo caso, aquellas instalaciones donde se desarrollen actividades liberalizadas, donde no sea exigible, por tanto, una autorización sustantiva, tiene aún más sentido dicha integración en la medida en que en la práctica se plantea la dificultad de determinar el órgano sustantivo en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En la práctica se da dicha consideración a los órganos ambientales de las CCAA competentes para el otorgamiento de las autorizaciones ambientales, o al alcalde en la concesión de la licencia municipal de actividad. Para las actividades liberalizadas no sometidas a AAI, parece lógico considerar al alcalde como órgano sustantivo en el marco de procedimiento para otorgar la licencia municipal de actividades clasificadas<sup>38</sup>.

Para el supuesto de que la competencia sustantiva sea de la Comunidad Autónoma todo queda a la expectativa del desarrollo autonómico de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Mientras no se articule un marco armonizador serán exigibles la tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de control integrados de la contaminación. El órgano ambiental intervendrá a través de dos vías similares, por no decir idénticas, que se proyectan sobre el mismo objeto, con la misma finalidad, pero cuya tramitación paralela puede dar lugar a contradicciones y solapamientos evidentes.

---

35 Artículo 11, apartado 4, letra a.

36 Artículo 22, apartado 5.

37 Cfr. LÓPEZ JURADO, Borja, *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, p. 339.

38 Señalamos, en este sentido, que el Real Decreto 1131/1988 de 30 de septiembre por el que se aprueba Reglamento para la ejecución Real Decreto Legislativo de evaluación de impacto ambiental (BOE, núm.239, de 5 de octubre), establece lo siguiente con relación a la compatibilidad del procedimiento de evaluación con el RAMINP: "d) En materia de actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, el proyecto técnico y la memoria descriptiva a que se refiere el artículo 29 del Real Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, contendrá preceptivamente el Estudio de Impacto Ambiental, que se someterá al procedimiento administrativo de evaluación establecido en el presente Reglamento de forma previa a la expedición de la licencia municipal, siempre que se trate de actividades contempladas en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio".

Cuando corresponda al órgano ambiental estatal la formulación de la declaración de impacto ambiental, la LPCIC establece, en su artículo 28, que no podrá otorgarse la autorización ambiental integrada ni, en su caso, las autorizaciones sustantivas sin que se haya formulado previamente la declaración de impacto ambiental. Así, el órgano ambiental estatal, tan pronto como haya formulado la declaración de impacto ambiental o tras la resolución por el Consejo de Ministros de discrepancias con el órgano competente para conceder la autorización sustantiva, remitirá una copia de la misma al órgano competente de la Comunidad Autónoma y, en su caso, al órgano estatal para otorgar las autorizaciones sustantivas. Se deberá incorporar el condicionado de la declaración de impacto ambiental al contenido de la autorización ambiental integrada y de las autorizaciones sustantivas que sena exigibles<sup>39</sup>.

Dicha solución si bien ofrece una respuesta de coordinación a estos supuestos de concurrencia competencial, no parece la más adecuada de acuerdo con la distribución constitucional de competencias en materia ambiental entre la Comunidad Autónoma y el Estado. La LPCIC responde más al recelo competencial hacia las Comunidades Autónomas, que a la necesidad de articular un verdadero procedimiento integrado y coherente. Si bien tenía cierto sentido que la competencia sustantiva estatal atrajera la competencia ambiental para emitir la declaración de impacto ambiental, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional recogida en la sentencia 13/1998, la transposición de la Directiva IPPC debía haber aprovechar la oportunidad para configurar un procedimiento único de autorización ambiental integrada que integrará las exigencias de la evaluación de impacto ambiental, bajo competencia exclusiva del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma.

Para el caso de los proyectos cuya competencia sustantiva resida en el Administración General del Estado, nos encontramos, pues, con un órgano estatal con competencia para otorgar la autorización sustantiva, y dos órganos ambientales: el órgano ambiental estatal, con competencia para otorgar la declaración de impacto ambiental, en el marco del procedimiento sustantivo; y el órgano ambiental autonómico, competente para otorgar la autorización ambiental integrada. Órganos ambientales, de ámbito territorial diverso, se pronuncian, sobre la conveniencia de llevar a cabo un mismo proyecto. Ceremonia del caos que no ha sabido o no ha querido resolver la Ley estatal. Opción desacertada que no sólo no aporta luz y camino al objetivo comunitario de simplificación e integración del procedimiento autorizatorio, sino que más bien aporta un mayor grado de complejidad y confusión al procedimiento de autorización de las actividades industriales sometidas a dos procedimientos con una misma finalidad, pero con trámites, consecuencias y órganos competentes diferentes.

La Disposición Adicional única de la LPCIC señala que en aquellos supuestos en los que corresponda emitir la Declaración de Impacto Ambiental a la Administración General del Estado, se arbitrarán fórmulas para la coordinación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental con el de la AAI.

## **B. Normativa sobre accidentes graves y otras normas autonómicas sectoriales.**

Las medidas y responsabilidades administrativas en la prevención y control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, están reguladas en el Decreto 1254/1999<sup>40</sup> y por el Decreto 277/2000 (Galicia)<sup>41</sup>.

---

39 Artículo 28.

40 BOE de 20 de julio de 1999.

41 DOGA, núm.229, de 27 de noviembre de 2000.

La normativa sobre accidentes graves nos ofrece claras posibilidades de integración en la técnica de prevención y control integrado de la contaminación. Como señala BETANCOR: “(...) no estamos ante un control que se formaliza en un autorización, por lo tanto, la administración no ejerce ningún poder de autorización. Estamos ante otra forma de control que sólo permite a la Administración prohibir el ejercicio de la actividad si incumple las condiciones legalmente establecidas, por lo tanto, sólo tiene una suerte de poder de veto (...)”<sup>42</sup>.

La Directiva IPPC, en el mismo sentido que el apuntado para la evaluación de impacto ambiental, deja abierta la posibilidad de integrar la obligaciones derivadas de la normativa sobre prevención de riesgos inherentes a los accidentes graves en el procedimiento de otorgamiento del permiso integrado. Así, establece, en su artículo 3, la necesidad de que las autoridades competentes exijan a los titulares, la adopción de la medidas adecuadas para prevenir los accidentes graves.

La actividad de fiscalización en materia de accidentes graves podría integrarse, con relativa facilidad, en el procedimiento de autorización ambiental integrada. En dicho marco, la Autoridad autonómica competente para otorgar la autorización ambiental integrada podría controlar que las medidas preventivas propuesta, los informes, planes e información remitida, y las condiciones de emplazamiento sean las adecuadas para la instalación y puesta en funcionamiento de la actividad. La integración que se traslada a las CCAA podrían haberse realizado con relativa facilidad y mayor eficacia, dado el carácter básico de la norma estatal, mediante la inclusión en el artículo 12 de la LPCIC –contenido de la solicitud- de la obligación de presentar el informe de seguridad y los planes de emergencia, o la inclusión en el condicionado de la de las medidas preventivas correspondientes.

Toda documentación o información que debe presentar el promotor del proyecto en virtud de la normativa sobre accidentes graves, o cualquiera otra disposición sectorial, podrá ser aprovechada para dar cumplimiento a las exigencias de la Directiva, con la finalidad facilitar los trámites y evitar duplicaciones de información innecesarias. El artículo 6 señala que cuando el informe de seguridad, elaborado en cumplimiento de la Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, o cualquier otra información facilitada en respuesta a otras normas, cumpla alguno de los requisitos de la solicitud de autorización, previstos en el artículo 6 de la Directiva, podrá incluirse en la solicitud de permiso o adjuntarse a la misma. Así, por esta vía podrá integrarse el informe de seguridad y los planes de emergencia, que deben presentar la grandes instalaciones, en la información que debe remitir el promotor en la solicitud de autorización ambiental integrada.

La LPCIC desaprovecha la oportunidad, nuevamente, de integrar la obligaciones de la normativa relativa a la prevención de accidentes graves, en el marco del procedimiento autorizador. Con todo, la LPCIC ofrece indicios de la conveniencia de que la integración que lleven a cabo las CCAA’s sea plena. Así, el órgano ambiental debe evaluar que se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y para limitar sus consecuencias sobre la salud de las personas y el medio ambiente, de acuerdo con el Decreto 1254/1999<sup>43</sup>. Del mismo modo, el titular esta obligado a comunicar inmediatamente los incidentes o accidentes que puedan afectar al medio ambiente<sup>44</sup>.

---

42 Vid. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, p.744.

43 Artículo 4, apartado 1, letra d.

44 Artículo 5, letra e.

Tal como hemos visto con relación a la evaluación de impacto ambiental, la LPCIC deja en manos de las Comunidades Autónomas la posibilidad de armonizar ambos regímenes. En este orden de cosas, señala que las Comunidades Autónomas dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión, en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, de las actuaciones de los órganos que, en su caso, deban intervenir en virtud de lo establecido en el Real Decreto 1254/1999<sup>45</sup>, de 16 de julio, sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas<sup>46</sup>. En ese supuesto, la AAI contendrá las condiciones preventivas y control en materia de accidentes graves<sup>47</sup>.

La integración de las exigencias de control de la normativa sobre accidentes graves plantea el problema del plazo de revisión. La LPCIC prevé un plazo de revisión de ocho años<sup>48</sup>. La normativa sobre accidentes establece un plazo de cinco años. En el caso de que se integren las exigencias de la normativa sobre accidentes mayores, se tendrá que disponer que la parte del condicionado de la AAI referida a esta cuestión estará sometida a un plazo de revisión de cinco años<sup>49</sup>.

En el supuesto de que las CCAA no realicen una integración plena de las medidas preventivas en materia de accidentes graves en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, será necesario articular vías de coordinación entre los órganos autonómicos en materia de industria o de protección civil<sup>50</sup>, normalmente competentes en materia de prevención de accidentes graves, y el órgano autonómico ambiental. En este sentido, aunque la LPCIC no prevea la inclusión de medidas preventivas en materia de accidentes graves en el condicionado de la AAI, sería interesante articular cauces rápidos de información mutua y de coordinación en materia de control e inspección, entre los órganos autonómicos competentes en materia de industria y de medio ambiente. Las comisiones regionales y, en su caso, provinciales de accidentes mayores, que han sido creadas por algunas de las CCAA's y que están constituidas por representantes de diferentes órganos autonómicos, podrían ser una buena vía para posibilitar, en cierta medida, la colaboración entre los órganos con competencias en materias de prevención de accidentes mayores y de medio ambiente<sup>51</sup>.

La LPCIC recoge una cláusula de cierre del sistema de integración de procedimientos y exigencias previstas en la normativa estatal que prevé puentes de unión con

---

45 BOE 20 julio 1999, núm. 172 [pág. 27167]; rect. BOE 4 noviembre 1999, núm. 264 [pág. 38617].

46 Artículo 11, apartado 4, letra b.

47 Artículo 22, apartado 5 de la LPCIC.

48 Artículo 25, apartado 1.

49 Cfr. LÓPEZ JURADO, Borja, *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, p. 351.

50 Los organismos autonómicos con competencias en materia de industria les corresponden las competencias en materia de accidentes graves referidas a la prevención interior de las instalaciones; esto es, recibir y evaluar las declaraciones simplificadas y obligatorias presentadas por los titulares de acuerdo con la normativa en materia de accidentes mayores; garantizar que las instalaciones industriales elaboren planes de emergencia interior; controlar y supervisar el funcionamiento y la eficacia de los planes de emergencia interior. De otra parte, los órganos autonómicos competentes en materia de protección civil elaboran y gestionan los planes de emergencia exterior de las industrias y polos afectados, y mantienen informada a la población en caso de accidentes graves.

51 Véase el *Documento de conclusiones del Proyecto relativo a la transposición de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación*, Estudio previo sobre antecedentes y derecho comparado de acompañamiento al Anteproyecto de Ley de prevención y control integrados de la contaminación, Ministerio de Medio ambiente, 2001, p.18.

la normativa autonómica, dictada en virtud de las competencias autonómicas para aprobar normas de desarrollo o adicionales de protección de los niveles previstos en la normativa estatal. Así, prevé la integración en el procedimiento de AAI, además del procedimiento de EIA y de las exigencias en materia de accidentes graves, de aquellas otras actuaciones que estén previstas en su normativa autonómica ambiental<sup>52</sup>. Existen otras autorizaciones y procedimientos autonómicos de índole ambiental distintos de la EIA y de las exigencias en materia de accidentes graves, por lo cual es lógico que deba posibilitarse su inclusión en la AAI.

### C. Sistema comunitario de ecogestión y ecoauditorias (EMAS).

Los sistemas de gestión medioambiental son instrumentos de carácter voluntario que pretenden integrar la variable ambiental en la gestión de las empresas. El EMAS comunitario se regula por Reglamento 76/2001, de 19 de marzo, que sustituye al anterior 1836/93. En nuestra Comunidad autónoma se regula mediante el Decreto 185/1999<sup>53</sup>.

La AAI y el EMAS pese a su distinta naturaleza jurídica, presentan principio y objetivos comunes. Ambos mecanismos se basan en el principio de prevención, el objetivo de mejora continua y en el principio de información y participación ambiental.

La implantación de sistemas de gestión ambiental puede contribuir de modo importante al cumplimiento de las exigencias de la LPCIC. En este orden de cosas, la implantación de sistemas de gestión ambiental puede ser una buena herramienta para facilitar a las instalaciones existentes la adaptación a las nuevas exigencias de la LPCIC, antes del año 2007. BETANCOR considera que “sería aconsejable que las instalaciones existentes que participasen en el EMAS pudieran obtener la autorización mediante un procedimiento simplificado, como el contemplado para la renovación de las autorizaciones (artículo 25 LPCIC)”<sup>54</sup>.

Las instalaciones que cumplan las exigencias de la LPCIC podrán implantar con mayor facilidad el sistema comunitario de ecogestión y ecoauditorías. Asimismo, los que dispongan de un sistema de gestión ambiental sobre la base de normas de origen privado, como la ISO 14.000, se ven obligados a asumir el *plus* de transparencia informativa que les exigía el EMAS, ya que la LPCIC obliga a la publicación de los datos ambientales de las instalaciones industriales. La LPCIC obliga, prácticamente, a las instalaciones del Anexo I a que implanten un sistema de gestión medioambiental si quieren cumplir los requisitos establecidos en su articulado<sup>55</sup>.

Se ha planteado la posibilidad de reemplazar la obtención preceptiva de la autorización previa por la implantación de un sistema de gestión ambiental en las actividades industriales, en concreto el EMAS comunitario. NOGUEIRA LÓPEZ sugiere que la comparación de la naturaleza de ambas técnicas preventivas, no permite hablar de la equivalencia de ambas técnicas de protección ambiental, ni de su posible utilización indistinta<sup>56</sup>.

---

52 Artículo 11, apartado 4, letra c.

53 DOGA, núm. 126, de 2 de julio de 1999.

54 Vid. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados*, Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, año 4, núm. 46, octubre 2002, pp.19-20.

55 Cfr. LÓPEZ JURADO, Borja, *La autorización ambiental integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, p. 355.

56 Cfr. NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *Ecoauditorias, Intervención Pública Ambiental y Autocontrol Empresarial*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2000, p.346.

VALENCIA MARTÍN señala que la técnica de los sistemas de gestión ambiental puede desempeñar “un papel complementario de ésta, debido a su carácter voluntario y a que habrán de suponer siempre un plus sobre los imperativos legales marcados hasta el momento”<sup>57</sup>. En este sentido el Reglamento 761/2001 (EMAS) invita a los Estados a coordinar este mecanismos con las instrumentos legales de intervención administrativa, como la AAI. El artículo 10, apartado dos del Reglamento apunta acertadamente que “los Estados miembros deberían estudiar el modo de tener en cuenta el registro en el EMAS según el presente Reglamento en la aplicación y el cumplimiento de la normativa medioambiental, con el fin de evitar una duplicación innecesaria de esfuerzos de las organizaciones y autoridades competentes en la aplicación de la legislación medioambiental”.

En todo caso, la LPCIC no articula puntos de conexión entre ambas técnicas de tutela ambiental, desaprovechando las sinergias positivas derivadas del funcionamiento complementario de ambas técnicas. Por contra, el artículo 44 de la Ley Catalana de intervención integral de la Administración ambiental establece que quedarán exentas del régimen de verificación general del cumplimiento del condicionado de la Autorización ambiental, las instalaciones adheridas al sistema comunitario de ecogestión y ecoauditorías. De este modo, la futura IPPC gallega debe aprovechar la oportunidad para beneficiar un instrumento que puede ser importante en la consecución de sus objetivos y para crear un estímulo decisivo para la incorporación de las empresas al EMAS<sup>58</sup>.

#### **D. El pacto ambiental.**

La Ley 1/1995 de protección ambiental de Galicia prevé, entre sus mecanismos de protección ambiental, el pacto ambiental<sup>59</sup>. Tal previsión legal ha sido desarrollada reglamentariamente mediante la aprobación del Decreto 295/2000<sup>60</sup>.

El pacto ambiental tiene un doble objetivo: la mejora continua de las condiciones ambientales de funcionamiento de las instalaciones industriales, por encima de los estándares legales de calidad ambiental; y establecer pautas de adaptación progresiva de las empresas que no cumplen las exigencias legales y que plantean situaciones locales de conflictividad social y ambiental.

En el primer sentido, el pacto ambiental está encaminado a obtener acuerdos ambientales entre la Administración y las empresas que permita el establecimiento de medidas medioambientales preventivas y correctoras, especialmente en situaciones con formulaciones ambientales, innovaciones tecnológicas en los procesos de producción y, en general, la mejora continua y razonable de su actuación ambiental. En segundo término, el pacto podrá dirigirse, también, de acuerdo con el principio de viabilidad, a establecer una periodificación de obligaciones medioambientales cuando supongan, para empresas ya instaladas, adaptación a las condiciones o requisitos técnicos que deban reunir sus instalaciones industriales según nueva normativa o disposiciones legales en vigor<sup>61</sup>.

---

57 Vid. VALENCIA MARTÍN, Germán, *El régimen jurídico del control integrado de la contaminación*, NUE, núm. 153, 1997, p.142.

58 Cfr. BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *La Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Comentario crítico sobre tres aspectos centrales: distribución y articulación de competencias, régimen jurídico de la autorización y participación de los interesados*, Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, año 4, núm. 46, octubre 2002, p.19.

59 Artículo 25 Ley 1/1995.

60 DOGA, núm.2, de 3 de enero de 2000.

61 Artículo 1 del Decreto 295/2000.



El pacto ambiental, tal como está configurado, puede contribuir al cumplimiento de algunos de los objetivos de la LPCIC. Puede ser una vía adecuada para facilitar la adaptación de las instalaciones existentes a las nuevas exigencias de la LPCIC, en el plazo temporal establecido que finaliza en el 2007. Muestra de ello son los distintos acuerdos ambientales a los que están llegando el Ministerio de Medio Ambiente, las Comunidades Autónomas y la industria.

Igualmente, la LPCIC establece que la AAI podrá incluir *excepciones temporales* de los valores límite de emisión aplicables, en el supuesto de que el titular presente una serie de medidas, que deberán ser aprobadas por la Administración competente e incluirse en la AAI. Las medidas que se podrán adoptar son: un plan de rehabilitación que garantice el respeto de los valores límite en el plazo de seis meses; y un proyecto que conlleve una reducción de la contaminación<sup>62</sup>. No parece posible la vía transaccional con relación a los valores límite de emisión establecidos en la normativa recogida en el Anexo II de la LPCIC y, en su caso, en las normas adicionales de protección dictadas por las CCAA. El pacto ambiental es el mecanismo adecuado para dar cabida a dichas excepciones temporales en el ámbito de nuestra CCAA. Así, La futura IPPC gallega deberá aprovechar las posibilidades que ofrece el pacto ambiental, posibilitando la integración o coordinación de este mecanismo con la técnica de la prevención y el control integrado de la contaminación.

### **E. Permiso sobre derechos de emisión de gases de efecto invernadero.**

Durante el periodo de consultas iniciado por la Comisión, tras la presentación de la primera propuesta de Directiva IPPC, en septiembre de 1991, se llegó a la conciencia de que la normativa sobre derechos de emisión debía tratarse por separado<sup>63</sup>. De este modo, la Directiva IPPC nada señala sobre la articulación del permiso de prevención y control integrado de la contaminación, con el futuro permiso sobre gases de efecto invernadero que servirá de base para articular un posible comercio comunitario de derechos de emisión.

En el marco de los objetivos del Programa Europeo sobre Cambio Climático y en coherencia con los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto sobre emisiones de gases de efecto invernadero (1997), la Comisión Europea está desarrollando ya un sistema comunitario de comercio de derechos de emisión. Con la propuesta comunitaria ya en marcha, la LPCIC nada ha previsto sobre la posible articulación de ambos permisos.

De acuerdo con el Protocolo de Kioto, el comercio de emisiones permite a las Partes, con compromisos de limitación o de reducción de emisiones, establecer un mercado de emisiones en el que podrán vender parte de su cuota y adquirir parte de la cuota de otros Estados. Esto da la oportunidad a algunos Estados, ante la eventualidad de disminuir sus emisiones por debajo de la cuota asignada, de vender la parte sobrante de la cuota a otros signatarios. La Comisión pretende trasladar este mecanismo al interior de la Comunidad, de modo que las empresas que superen su cuota de emisión puedan comprar, en el marco de un mercado único, parte de la cuota de empresas que produzcan emisiones por debajo de la cuota que les es asignada. En este sentido, la Comisión ha presentado una Propuesta de Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derecho de emisión de gases de efecto invernadero<sup>64</sup>. Dicho mecanismo de flexi-

62 Artículo 9, párrafo sexto de la Directiva y artículo 22, apartado 2 del Proyecto de Ley.

63 Exposición de motivos de la Propuesta de Directiva relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, Bruselas, 14 de septiembre de 1993, p.13.

bilidad persigue la reducción de las emisiones de manera eficaz respecto del coste, de modo que la reducciones se realicen en los lugares donde sean más baratas.

En cuanto a la configuración del sistema, las instalaciones participantes deben aceptar inicialmente la limitación de las emisiones procedentes de fuentes cubiertas por el régimen en las jurisdicciones nacionales pertinentes. Sobre esa base, un permiso obligará a las instalaciones a disponer de derechos de emisión equivalentes a las emisiones anuales de la instalación, y a poseer un sistema de seguimiento y notificación adecuados de las emisiones. Los derechos de emisión serán transferibles mientras que el permiso en sí será privativo de una instalación determinada. Cada año las empresas deberán presentar un número de derechos de emisión equivalente a los niveles de emisión, en caso contrario se procederá a la imposición de las correspondientes sanciones. Finalmente, la titularidad y el seguimiento de los derechos de emisión se hará mediante un inventario electrónico, que actúa a modo de registro de transacciones independiente que controla los fraudes y las irregularidades<sup>65</sup>.

De acuerdo con lo previsto en la propuesta, el permiso de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) no se integra en la AAI. Sí se prevé, por el contrario, un mecanismo de coordinación: “Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para velar por que, en el caso de las instalaciones que lleven a cabo actividades contempladas en el anexo I de la Directiva 96/61/CE, las condiciones y el procedimiento de expedición del permiso de emisión de gases de efecto invernadero se coordinen con los correspondientes del permiso contemplado en dicha Directiva. Los requisitos de los artículos 5, 6 y 7 de la presente Directiva [que hacen referencia al procedimiento administrativo de concesión] podrán integrarse en los procedimientos previstos en la Directiva 96/61/CE”<sup>66</sup>. El procedimiento de concesión del permiso de GEI podrá integrarse en el marco del procedimiento de AAI, salvo por lo que se refiere al resolución definitiva de otorgamiento del permiso de GEI, que deberá emitirse de forma independiente.

La Propuesta de Directiva prevé modificar la Directiva IPPC para coordinar ambos mecanismos. En el apartado 3 del artículo 9 de la Directiva 96/61/CE se añadirá el siguiente párrafo: “En el caso de que las emisiones de gases de efecto invernadero de una instalación se especifiquen en el anexo I de la Directiva xx/xxxx/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo] en relación con una actividad llevada a cabo en dicha instalación, el permiso no incluirá un valor límite de emisión para las emisiones directas de ese gas a menos que sea necesario garantizar que no se provoca ninguna contaminación local significativa. De ser necesario, las autoridades competentes modificarán el permiso para eliminar el valor límite de emisión”<sup>67</sup>. La AAI no podrá contener valores límite de emisión para gases de efecto invernadero, ya que se contendrán en el permiso de GEI.

---

64 Propuesta de Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derecho de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (COM (2001) 581 final, Bruselas, 23 de octubre de 2001).

65 Con relación a la virtualidad práctica de este mecanismos, VIS dice lo siguiente: “a pesar de que el intercambio tienen mucho que ofrecer, no constituye por sí solo la solución completa al problema. En realidad, el intercambio de derechos es sólo un mecanismo que permite encontrar las soluciones menos costosas al problema del cambio climático. Por otra parte, este sistema no dispone de una hoja de servicios repleta de éxitos, por lo que creer en él es más una cuestión de fe que de experiencia”. VIS destaca la potencialidad de este mecanismo no sin ciertos recelos, al destacar que, en todo caso, debe desempeñar un papel complementario respecto de las medidas nacionales de reducción de emisiones (cfr. VIS, Peter, *El intercambio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, ¿podría ser el nuevo instrumento en la elaboración de la política ambiental?*, Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, año 2, número 22, octubre 2000, p.3).

66 Artículo 8 de la Propuesta.

67 Artículo 25 de la Propuesta.